

CAPITOLO VI

IL CREDITO AGRARIO

Premessa.

§ 1. - *Particolarità del credito agrario.* — La trasformazione dell'agricoltura da estensiva a intensiva, avvenuta a seguito dell'aumento di popolazione e del miglioramento nel tenore di vita, ha richiesto sempre maggiori investimenti di capitale e ha determinata la necessità di un sempre più intenso ricorso al credito.

Le caratteristiche del ciclo produttivo dell'agricoltura (lunghezza, stagionalità, ecc.) e dell'investimento di capitale (in prevalenza fisso e poco reversibile) nonché la minore redditività della produzione agricola portano alla necessità che il credito agrario risponda alle caratteristiche:

- a) di un'adeguata lunghezza;
- b) di un basso saggio d'interesse.

Queste caratteristiche, tanto più evidenti in periodi di crisi, hanno determinato la necessità dell'intervento dello Stato e la creazione di una speciale disciplina del credito agrario.

L'intervento si è esplicato, nei vari paesi, in forme diverse, dalle quali si possono tuttavia desumere alcuni caratteri comuni:

a) vi è stato l'incoraggiamento ad istituti (in genere cooperativi) che possano concedere credito a saggio di interesse e a termine adeguati alle esigenze dell'agricoltura;

b) talvolta si è proceduto alla costituzione (o autorizzazione limitata) di istituti speciali per il credito agrario, creando persino istituti di Stato;

c) generalmente si sono provvedute forme speciali di garanzia e privilegio, in modo che l'istituto possa con la maggiore garanzia concedere il credito a saggi e condizioni più miti;

d) per alcune operazioni (specie per far fronte all'indebitamento o per incitare alle migliorie) si è ricorso anche a contributi di Stato sui saggi di interesse o, in forma indiretta per il credito agrario in genere, ad agevolazioni fiscali.

Una volta ammesso il principio dell'intervento dello Stato, sorge la necessità della regolazione e limitazione delle operazioni di credito agrario, per fare in modo che delle provvidenze accordate benefici effettivamente l'agricoltura.

In quasi tutti i paesi si è venuta così a costituire una particolare attrezzatura per l'esercizio del credito agrario. Essa si è normalmente distaccata dall'attrezzatura e dalla disciplina del credito fondiario, che si è limitato al finanziamento dell'acquisto di proprietà rustiche; mentre il credito agrario si è specializzato nelle operazioni di anticipazioni e finanziamento dell'esercizio dell'azienda (credito di esercizio) e negli investimenti fondiari diretti ad aumentare la capacità produttiva della terra (credito di miglioramento).

La determinazione delle operazioni ha portato a spersonalizzare il credito agrario in modo da renderlo un credito *reale*, con la conseguenza di imporre un controllo sulla effettiva destinazione delle somme date in prestito.

Tale caratteristica è riscontrabile anche nella legislazione italiana.

§ 2. — *La disciplina del credito agrario in Italia.* — In Italia si sono succedute fasi diverse e non lineari di legislazione per il credito agrario. Nel periodo dell'unità nazionale il credito agrario ha la caratteristica di uniformità in tutto il Regno, poi si frantuma in leggi per particolari regioni ed infine, col testo unico del 1922, ritorna ad avere regolamentazione nazionale. Numerosissime leggi vengono emanate; di queste, quattro principali meritano maggiore attenzione.

La legge 21 giugno 1869, n. 560, autorizza la formazione di istituti di credito agrario, che non possono fare operazioni a più di 90 giorni, prorogabili fino ad un anno e possono raccogliere fondi oltre che attraverso depositi in conto corrente, con la emissione di buoni agrari a vista e di biglietti all'ordine. Le operazioni di credito devono essere limitate « dalla solvibilità degli agricoltori », oppure dalla costituzione di pegno sui prodotti agrari o su cartelle fondiarie. Nessun obbligo è previsto circa l'impiego agricolo delle somme ricevute a prestito, che possono essere fra l'altro utilizzate per il pagamento delle imposte da parte dei proprietari e fittavoli, per il pagamento dei canoni di affitto, ecc. Fra le operazioni di carattere più particolarmente agrario sono ricordate quelle relative alla costituzione di magazzini e alla anticipazione sul valore dei prodotti, nonché quelle intese a promuovere la formazione di consorzi di bonifica, ecc. Gli istituti creati furono 4 nel 1870, saliti a 14 nel 1875 e ridotti a 9 nel 1884. L'ammontare dei buoni agrari si aggirò

sui 12 milioni; dei biglietti all'ordine sui 5 milioni; mentre le operazioni di prestito di poco superarono, negli anni di maggiore sviluppo, i 30 milioni. Spesso gli istituti eseguivano credito ordinario utilizzando i sistemi di raccolta previsti per il credito agrario.

La legge 23 gennaio 1887, n. 4276, introduce invece il sistema che poi sussisterà finora, della esclusiva garanzia reale delle operazioni. È previsto infatti che, in aggiunta all'ipoteca e al pegno, si possano istituire privilegi convenzionali. Viene esclusa la specializzazione degli istituti e vengono autorizzati all'esercizio del credito agrario tutti gli istituti di credito ordinario, le casse di risparmio e perfino gli istituti di emissione. Si vengono intanto precisando le operazioni di credito di miglioramento, mentre quelle di esercizio sono genericamente e non tassativamente indicate. La fissazione del saggio di interesse viene demandata al Governo. Per la raccolta dei fondi si prevede fra l'altro l'emissione di cartelle agrarie. Secondo una relazione ufficiale del 1893, solo sette istituti avevano effettuato operazioni di credito agrario di esercizio e per modesta entità.

Segue il periodo di revisione e integrazione delle norme e, dopo il 1901 una serie di leggi speciali per le varie regioni.

Il Testo unico del 9 aprile 1922, n. 932, prevede due categorie di operazioni: quelle di esercizio, e quelle di miglioramento (queste ultime distinguendole fra operazioni di miglioramento e trasformazione, garantite da cambiali con privilegio legale o convenzionale e durata fino a 5 anni, ed operazioni fondiario-agrarie garantite da ipoteche e di durata indeterminata). Sono ammessi all'esercizio tutti gli istituti di credito; essi possono emettere cartelle per alcune operazioni di miglioramento o riscattare le cambiali presso gli Istituti di emissione, a saggio di favore per un periodo di 6 mesi. Oltre al privilegio convenzionale sancito dalla legge del 1887, il Testo unico introduce il privilegio legale e dettagliatamente specifica le esenzioni fiscali per le operazioni.

Intanto si veniva sviluppando, con la legislazione speciale per l'Agro Romano e poi con il R. decreto 30 dicembre 1923, n. 1139, il sistema del contributo di Stato alle opere di miglioramento. Sistema che viene consolidato con la legge 11 settembre 1925, n. 1733, che autorizza tutti gli istituti ordinari e cooperativi di credito, nonché gli istituti assicurativi a compiere operazioni, fruanti del contributo dello Stato, di miglioramento agrario e fondiario.

Per la legge 29 luglio 1927, n. 1509, viene dato al credito agrario un assetto che, modificato in alcuni particolari con leggi

successive, è tuttora vigente. Su questa legge si è particolarmente soffermata l'indagine della Commissione (1):

Le operazioni di credito agrario.

§ 3. — *La determinazione delle operazioni di credito agrario.* — La attuale legge (che non modifica in sostanza la impostazione precedente) distingue (art. 1) le operazioni di credito agrario in operazioni: a) di esercizio; b) di miglioramento.

1. — *Le operazioni di credito agrario di esercizio.* — Per quanto si riferisce alle operazioni di esercizio, già il Testo unico del 1922 dava una analitica elencazione, presa dalle precedenti leggi regionali, ma aggiungeva genericamente (art. 5) i « prestiti di conduzione ». L'articolo 2 della legge vigente specifica che sono operazioni di credito agrario di esercizio:

1° i prestiti per la conduzione delle aziende agrarie e per la utilizzazione, manipolazione e trasformazione dei prodotti;

2° i prestiti per l'acquisto di bestiame, macchine ed attrezzi agricoli;

3° le anticipazioni su pegno dei prodotti agricoli depositati in luogo di pubblico o privato deposito;

4° i prestiti a favore di enti e associazioni agrarie: a) per l'acquisto di cosa utile alla gestione delle aziende agrarie dei soci; b) per anticipazioni ai soci in caso di utilizzazione, trasformazione e vendita collettiva dei loro prodotti.

È stato osservato a questo proposito che fra le operazioni considerate di credito di esercizio ci sono, oltre alle operazioni per la costituzione di scorte aziendali e di anticipazioni:

a) prestiti di consumo, quali i prestiti per il pagamento di imposte, tasse e contributi sindacali, di premi di assicurazione, di canoni di affitto « che si fanno artificialmente rientrare fra i prestiti di conduzione »;

b) operazioni di credito commerciale, quali le anticipazioni su pegno dei prodotti agricoli, le operazioni per acquisto di cose utili alla gestione delle aziende agrarie dei soci di enti e associazioni agrarie, le anticipazioni per l'utilizzazione, trasformazione e vendita collettiva dei prodotti;

(1) Anche nel Vol. I di questo rapporto (Agricoltura) si tratta del credito agrario. Sono necessari continui rinvii e richiami a detto volume, in quanto si è ritenuto preferibile evitare ripetizioni.

c) prestiti di carattere finanziario, che riguardano la sistemazione di vecchi debiti, sia pure di origine agraria.

«Le estensioni sussidiarie o analogiche hanno superato (anche come entità di operazioni) il corpo principale e presentano sotto la veste di credito agrario di esercizio operazioni che di credito agrario non sono» (*Nicotra*).

Dai dati ufficiali pubblicati si può rilevare infatti che, dall'inizio della applicazione della legge del 1927 a tutto il 1934, si ha un andamento normale di erogazione di credito da parte degli istituti speciali sulla base di 700-900 milioni annui. Negli anni successivi le cifre aumentano rapidamente, in relazione al finanziamento degli ammassi volontari prima ed obbligatori poi dei prodotti agricoli, fino a giungere a un complesso di 7/8 miliardi annui nel 1939-1940 e 1941. Osservando più particolarmente i dati di questi ultimi tre anni, si rileva che sul totale dei prestiti di esercizio si ha la seguente ripartizione:

prestiti per conduzione	circa il 12 %
prestiti per acquisto bestiame macchine e attrezzi	» 4 %
prestiti su pegno di prodotti	» 60 %
prestiti a favore di enti e associazioni agrarie	» 24 %

Risulta evidente da queste cifre che la massima parte del credito di esercizio erogato in questi ultimi anni, si è rivolto al finanziamento della fase commerciale dell'azienda, anzichè alla dotazione e al finanziamento della conduzione aziendale (1).

È evidente che anche la fase commerciale (vendita dei prodotti, ecc.) ha grande interesse per l'agricoltore, in considerazione specialmente del particolare andamento stagionale dei prezzi dei prodotti agricoli; il fatto che con il credito l'agricoltore possa attendere condizioni migliori di mercato, superando la punta stagionale e possa disporre tempestivamente delle somme necessarie alle anticipa-

(1) È da osservare come siano imprecise e manchevoli le rilevazioni statistiche sul credito agrario. Mancano anzitutto cifre sulle operazioni effettuate dagli Istituti di credito autorizzati, di cui si hanno solo dati sulle situazioni a fine anno e non sull'ammontare dei prestiti concessi durante l'anno. Le statistiche (di cui si dice nel testo) relative alle operazioni compiute dagli istituti speciali regionali sono imprecise in quanto, fra l'altro, il finanziamento ammassi viene considerato sia fra i prestiti su pegno sia fra i prestiti a favore di Enti. La Commissione, tramite il dott. Ravà, ha tentato di avere cifre più attendibili direttamente dai vari Istituti; di esse si dice nel rapporto sull'agricoltura e, più avanti, in relazione alla potenzialità dei vari Istituti.

zioni colturali per la successiva campagna, non può che essere di utilità alla produzione agricola. Il problema però che si pone è se queste operazioni « commerciali » abbiano o no caratteristiche tali da dovere essere comprese nella particolare disciplina del credito agrario.

Da un lato si potrebbe prospettare più opportuno considerarle come operazioni di credito ordinario. Infatti:

a) la minore durata delle operazioni di finanziamento della fase « commerciale » delle aziende agrarie, permetterebbe anche agli Istituti di credito ordinario di parteciparvi (lasciando agli istituti specializzati maggiori disponibilità per le operazioni di vero credito agrario, quali il finanziamento per l'acquisto di dotazioni e per l'approvvigionamento del capitale di anticipazione per la conduzione aziendale);

b) non si assoggetterebbero gli agricoltori all'onere e alla procedura necessariamente più pesante delle operazioni di credito agrario;

c) si potrebbero concentrare ed aumentare le agevolazioni fiscali dello Stato sulle operazioni di vero credito agrario.

D'altro lato si può però osservare che ove fossero assoggettate alla particolare disciplina del credito agrario (specie per quanto si riferisce alle garanzie e ai privilegi) le sole operazioni di « anticipazione » e « dotazione », queste potrebbero interferire sulle operazioni di credito per la vendita dei prodotti, creando una situazione di incertezza per gli istituti di credito; in quanto la garanzia delle operazioni di « anticipazioni » è data dal privilegio sui prodotti dell'azienda.

Le risposte ai questionari e gli interrogatori svolti dalla Commissione non hanno indicato come necessario ed opportuno stralciare le operazioni « commerciali », « finanziarie » ecc., da quelle del credito agrario per lasciare le sole operazioni di « anticipazione » e « dotazione » soggette alla particolare disciplina vigente; anzi, alcune risposte hanno precisato che sarebbe opportuno includere altre operazioni fra quelle di esercizio; e precisamente « la concessione ai coloni mezzadri per il pagamento delle stime coloniche, in quanto il mezzadro entrante acquista dall'uscente i frutti pendenti, i lavori eseguiti, le scorte » (*Cassa di risparmio di Rimini*); altri (*Mirabella, Banco di Sicilia*) vorrebbero che fosse precisato che sono ammessi, benchè comprensibili fra i prestiti di conduzione, « i prestiti per *estinzione di debiti* creati per acquisto di bestiame, macchine ed attrezzi agricoli occorrenti alla dotazione di fondi, prestiti per pagamento di canone, corrisposte di affitto, spese di assicurazione e di imposte, sconti agli enti intermediari per sovvenzioni ad agricoltori, operazioni queste specificatamente previste nel testo unico del 1922 e relativo regolamento ».

La Commissione comunque ritiene di dover segnalare la necessità di approfondire l'indagine sull'argomento; in quanto le risposte pervenute ad essa sono state prevalentemente date da aziende di credito autorizzate all'esercizio del credito agrario, che hanno un evidente interesse a mantenere l'attuale determinazione delle operazioni di credito agrario.

2. - *Le operazioni di credito di miglioramento.* — L'art. 3 dell'attuale legge elenca le opere considerate di miglioramento, concludendo alla lettera g) con « qualsiasi altra opera diretta al miglioramento stabile dei fondi », espressione sostanzialmente ripresa nel R. decreto 23 febbraio 1933, n. 215, sulla bonifica integrale, che riconosce le opere private di bonifica e di miglioramento fondiario come opere da regolarsi secondo le norme del credito agrario di miglioramento.

L'art. 3 dell'attuale legge considera altresì operazioni di credito agrario di miglioramento:

1° l'acquisto di terreni per la formazione della piccola proprietà coltivatrice;

2° l'acquisto di terreni, l'affrancazione di canoni e livelli e la trasformazione di debiti fondiari che abbiano per fine il miglioramento stabile del fondo;

3° la costruzione, il riattamento ed adattamento di fabbricati per uso collettivo di conservazione e distribuzione di merci agricole e prodotti agrari e per il deposito di bestiame (1).

(1) Con leggi particolari sono state accomunate alle operazioni di credito agrario di miglioramento alcune altre, fra cui:

a) il finanziamento degli acquisti di terreno da parte di rurali invalidi di guerra (R. decreto-legge 19 giugno 1924, n. 1125, e successive modificazioni);

b) le operazioni per la costituzione della piccola proprietà coltivatrice e di organiche unità fondiarie nelle Tre Venezie (R. decreto-legge 5 giugno 1933, n. 730, e successive modificazioni);

c) gli acquisti di fondi rustici in dipendenza delle disposizioni sulle famiglie numerose (L. 25 giugno 1940, n. 877);

d) i finanziamenti per la ricostituzione delle unità frammentate (R. decreto 23 febbraio 1933, n. 215 e successive modificazioni);

e) la costruzione di sylos e di magazzini per cereali (L. 30 maggio 1932, n. 720, e successive modificazioni);

f) la costruzione e l'attrezzamento di stabilimenti per la conservazione, lavorazione e trasformazione di prodotti ortofrutticoli con particolare riguardo alle esigenze della esportazione, e di magazzini e sylos da foraggi (R. decreto-legge 25 marzo 1937, n. 949);

Anche per le operazioni di credito di miglioramento sorge il quesito se sia giustificato ed opportuno comprendervi operazioni finanziarie e operazioni che più propriamente sarebbero di credito fondiario o solo operazioni di finanziamento del vero e proprio miglioramento del regime fondiario.

È anzitutto da osservare che dalle statistiche risulta che le operazioni di credito di miglioramento sono state, per la massima parte, rivolte al finanziamento di vere e proprie opere di miglioramento (costruzioni rurali, strade, impianti irrigui, sistemazione terreni, ecc.) e che scarsa importanza hanno avuto le operazioni rivolte all'acquisto o alla sistemazione finanziaria della proprietà terriera (1).

La Commissione si è particolarmente soffermata sui prestiti per la formazione della piccola proprietà diretta coltivatrice. Secondo

g) l'apprestamento di posti di mattazione con relativi frigoriferi e magazzini per la costruzione di mangimi concentrati (R. decreto-legge 21 settembre 1938, n. 1703);

h) l'adattamento di edifici per scuole rurali ed agrarie (L. 7 gennaio 1929, n. 6, e successive modificazioni);

i) la ratizzazione dei debiti dei cerealicoltori di alcune provincie; l'estinzione di passività agrarie onerose (R. decreto-legge 24 luglio 1930, n. 1132);

l) le operazioni per la sistemazione finanziaria di aziende agrarie ritenute benemerite (R. decreto-legge 15 maggio 1931, n. 632);

m) la stipulazione di mutui per evitare il frazionamento delle unità poderali costituite in comprensori di bonifica (L. 3 giugno 1940, n. 1678);

n) infine con R. decreto 8 ottobre 1931, n. 1604, e successive modificazioni si autorizzano gli istituti di credito agrario, sebbene non in regime di esclusività, ad operazioni di impianto, miglioramento ed esercizio, dalla costruzione di navi alla costruzione di stabilimenti di lavorazione del pesce e sottoprodotti, alla costruzione di mercati all'ingrosso del pesce.

(1) Osservando le cifre delle operazioni compiute dal Consorzio di Credito agrario di miglioramento (che rappresentano più della metà di tutte le operazioni di miglioramento) si hanno le seguenti percentuali dell'intero ammontare erogato dal 1928 al 1945:

per costruzioni rurali	40.50 %
per sistemazione terreni.....	8.00 %
per costruzione strade	4.10 %
per impianti irrigui.....	11.61 %
per finanziamento quote di bonifica a carico di privati..	12.90 %
per piantagioni.	6.60 %
per acquisto fondi a scopo di miglioramento.....	0.72 %
per estinzione passività onerose	14.90 %
per acquisto fondi e miglioramento in base alla legge sulle famiglie numerose.....	0.47 %
per ricostruzione opere danneggiate da eventi bellici (solo semestre 1945)	0.50 %

la legge attuale tali prestiti sono considerati a tutti gli effetti, anche del contributo statale, operazioni di miglioramento fondiario.

Le risposte raccolte sono pressochè unanimi nel ritenere opportuno che i prestiti per la formazione di piccole proprietà coltivatrici siano mantenuti fra le operazioni di credito di miglioramento (1). Infatti, pur trattandosi di operazioni che hanno carattere più specialmente fondiario, non si può trascurare il fatto che la formazione di piccole proprietà coltivatrici raggiunge, non solo fini di carattere sociale, ma anche fini di carattere economico « anche se non sempre è connessa ad opere di miglioramento fondiario » (*Associazione bancaria italiana*).

L'attuale legislazione sulla bonifica e il Codice civile riconoscono quali opere sussidiabili dallo Stato anche quelle dirette al riordinamento della proprietà fondiaria, onde eliminare polverizzazioni e frammentazioni nocive alla produttività e alla consistenza sociale della proprietà. Tali operazioni rientrano pertanto anche esse fra quelle che il credito di miglioramento, con le sue norme particolari, deve favorire.

Maggiore incertezza sussiste invece per quelle operazioni di credito che siano compiute al solo scopo di « mantenere le minime unità colturali »; operazioni che, per quanto si riferisce alle unità costituite in comprensori di bonifica a seguito di opera di colonizzazione, sono già per la legge 3 giugno 1940, n. 1078, assimilate a quelle di credito agrario di miglioramento, pur non fruendo di contributi di Stato. Le operazioni di credito infatti, in questo campo, non sono rivolte ad agevolare miglioramenti fondiari, ma solo a consentire la infrazionabilità di poderi, fornendo all'erede assuntore del podere i mezzi per soddisfare i coeredi. Si tratta quindi di operazioni di credito rivolte a consolidare la proprietà fondiaria, e cioè vere e proprie operazioni di credito fondiario. Tuttavia la considerazione dell'utilità economica e sociale che non vengano frazionate unità poderali in misura tale da creare fenomeni di eccessiva frammentazione, ha portato quasi tutti gli interrogati a ritenere necessario che a tali operazioni siano mantenute le attuali agevolazioni, mentre alcuni accennano (vedi rispo-

(1) Un gruppo di risposte (*Mirabella del Banco Sicilia, Istituto federale delle casse di risparmio di Venezia, ecc.*) precisa che pur considerando queste operazioni assimilate a tutti gli effetti alle operazioni di credito agrario di miglioramento, dovrebbero costituire una categoria a sè stante.

Solo tre risposte hanno ritenuta non opportuna l'assimilazione di cui si tratta, ma non ne hanno spiegato il motivo. Fra queste è tuttavia da segnalare l'opinione della *Cassa di risparmio di Vigevano*, secondo la quale le operazioni per la costituzione di piccole proprietà coltivatrici « dovrebbero comprendersi fra quelle di credito fondiario con una particolare regolamentazione ».

sta dell'*Associazione bancaria italiana*) alla eventuale possibilità che venga esteso anche a dette operazioni il sistema del contributo di Stato, rendendo possibile la completa assimilazione di esse alle operazioni di miglioramento fondiario.

Concludendo sul problema della determinazione delle operazioni di credito di miglioramento, la Commissione ritiene, sulla base della indagine svolta, di poter segnalare la opportunità:

1° che siano escluse dalla particolare disciplina del credito agrario operazioni che non hanno attinenza con l'agricoltura. Non si vede la ragione perchè le operazioni di finanziamento delle attrezzature peschereccio debbano essere compiute dagli Istituti di credito agrario e non disciplinate dalle norme dei crediti speciali;

2° che nelle operazioni di credito di miglioramento possano essere comprese operazioni quali quelle di finanziamento per la formazione di piccole proprietà coltivatrici, anche se non vi è connesso un vero e proprio miglioramento agrario;

3° che debba effettivamente sussistere il *fine del miglioramento stabile* del fondo per quelle operazioni relative all'acquisto di terreno, affrancazione di canoni e trasformazione di debiti fondiari, che l'attuale legge considera operazioni di credito di miglioramento se appunto rivolte a tale fine.

3. - *Distinzione fra le operazioni di credito agrario di esercizio e quelle di miglioramento.* — Viene unanimemente riconosciuto che la distinzione fra l'operazione di credito agrario di esercizio e quella di miglioramento, distinzione che risale alla legge del 1887, è conforme alle esigenze effettive dell'esercizio del credito. La necessità di distinguere le operazioni di credito a seconda che vengano a finanziare investimenti stabili sul fondo o vengano a fornire il capitale di gestione, non solo risponde a corretta impostazione economica ma permette di distinguere anche le forme di garanzia (immobiliare o su beni mobili) e l'intervento dello Stato con contributi.

È sorta solo la questione se le operazioni di credito agrario di miglioramento debbano essere a loro volta distinte in due categorie:

a) di piccolo miglioramento;

b) di miglioramento agrario-fondiario, ritornando in definitiva alla ripartizione del Testo unico del 1922.

Alcune risposte in merito hanno rilevata tale necessità, specialmente per regolare la procedura e le operazioni relative a lavori di più breve durata ed entità patrimoniale; a tal uopo è stato anche suggerito (*Cassa di risparmio di Jesi*) che le prime dovrebbero venire attuate con sconto

di cambiali agrarie, previste anche per le operazioni di miglioramento, « quando lo consentano la natura, la entità e le modalità della operazione... purchè però l'operazione non abbia durata superiore a 5 anni » (art. 6 dell'attuale legge) riservando alla seconda il sistema del mutuo ipotecario.

La Commissione in proposito ritiene che, data la sopracitata disposizione dell'attuale legge, che consente l'uso della cambiale agraria per alcune operazioni di miglioramento, non convenga ritornare alla distinzione del 1922, in quanto sia più opportuno lasciare agli istituti di credito una certa elasticità d'interpretazione delle relative norme.

Un altro quesito, che ha formato specifico oggetto di questionario della Commissione, è quello relativo all'assegnazione di operazioni di finanziamento delle macchine e bestiame al credito di esercizio o a quello di miglioramento.

Benchè vi sia varietà di opinioni in merito, prevale la tendenza di mantenere l'attuale assegnazione; alcuno ha però preferito rispondere che sarebbe più opportuno assegnare al credito di miglioramento i prestiti per le macchine agrarie di « costo ingente » (*Ugo De Benedetti*), « non essendo possibile il rimborso in poche annate agrarie » (*Cassa di risparmio di Bolzano*). La Commissione tuttavia ritiene, in base alle prevalenti risposte, di dover concludere per il mantenimento dei prestiti per acquisto di macchine e bestiame fra le operazioni di credito di esercizio.

È tuttavia da tener presente (e la Commissione fa sua tale proposta) che è stato richiesto di considerare fra le operazioni di credito di miglioramento, i prestiti per l'attrezzatura (macchine, ecc.) di stabilimenti di prima trasformazione dei prodotti agricoli, purchè incorporantesi con la parte immobiliare dell'impianto o stabilimento.

4. - *Chi è ammesso a fruire del credito agrario.* — Non ha sollevato dubbio la determinazione di chi è ammesso a fruire del credito agrario. L'attuale legge specifica infatti:

a) che i prestiti di esercizio « possono essere concessi a privati, enti od associazioni che conducono direttamente fondi rustici in forza di un legittimo titolo o di un contratto comunque denominato » e che enti ed associazioni possono fruire dei prestiti anche per l'acquisto di cose utili alla gestione delle aziende agrarie dei soci e per l'anticipazione ad enti per la utilizzazione, trasformazione e vendita collettiva dei loro prodotti. A queste categorie il Regolamento aggiunge gli « armentari che singolarmente o riuniti in società cooperative sono considerati conduttori di fondi utilizzabili a pascolo » (art. 9).

Sono quindi esclusi soltanto i proprietari con beni affittati; nè sembra che questi debbano infatti poter ricorrere al credito di esercizio, data la mancanza di partecipazione diretta alla gestione dell'azienda agraria;

b) che « i prestiti di miglioramento possono essere concessi a privati, enti ed associazioni che posseggono o conducono terreni in forza di un titolo il quale consenta la esecuzione dei lavori e delle opere, l'assunzione dell'onere del mutuo o la prestazione delle garanzie richieste, nonchè a consorzi di bonifica, d'irrigazione e simili, che provvedono all'esecuzione di opere di bonificazione e miglioramento agrario nell'interesse dei consorziati ».

La determinazione di chi può fruire dei prestiti di miglioramento, è dunque collegata alla persona cui competè l'obbligo e il diritto di migliorarla e può dare la garanzia richiesta. Non sembra perciò opportuno quanto richiede il *Nicotra* che venga specificatamente esteso a coloni parziari, mezzadri e fittavoli ecc. il diritto di ottenere prestiti di miglioramento onde ovviare al fatto che attualmente tale forma di credito è « limitata ai proprietari, e tra essi ai grandi proprietari, sebbene quest'ultima restrizione non derivi dalla legge scritta, ma dalla odierna costituzione economica ».

Quest'ultima affermazione è tuttavia in contrasto, ad esempio, con l'asserzione del *Vismara* che il credito agrario speciale « è l'arma degli agricoltori poveri » (1).

(1) Le statistiche sembrano dare ragione al *Nicotra*, senonchè il fatto lamentato, come egli stesso ha osservato, non si può imputare alla legge, ma ai criteri tecnici che presiedono ad ogni oculata erogazione di credito nell'odierna costituzione economica. Non potendo da essi prescindere, non è agevole evitare che le grandi aziende assorbano il credito in maggiori proporzioni. Esaminando i dati delle operazioni eseguite dal Consorzio nazionale di credito agrario di miglioramento si rileva che sono stati complessivamente stipulati mutui:

per aziende fino a 50 ettari	10 %
» da 50 a 300 ettari	50 %
» oltre 300 ettari per il	40 %

Occorre però tenere presente che il Consorzio nazionale per il credito agrario di miglioramento, per le convenzioni esistenti con gli Istituti regionali, concede mutui di una certa entità, mentre le operazioni più modeste (cioè quelle a piccole aziende) vengono normalmente concesse dagli Istituti speciali regionali.

Secondo uno studio del Ravà risulterebbe per tutti gli istituti autorizzati ad esercitare il credito di miglioramento, la seguente proporzione di valore dei mutui concessi dal 1928 al 1945:

per piccole aziende (fino a 50 ettari) il	32 %
» medie » (da 50 a 300 ettari) il	42 %
» grandi » (oltre 300 ettari)	25 %

D'altra parte la Commissione non ritiene che « estendendo il più possibile agli agricoltori il credito personale » come vorrebbe il Nicotra, si possa ovviare alla tendenza degli istituti di credito a preferire agricoltori più ricchi a quelli più poveri; anzi ciò porterebbe ad un aggravamento della situazione.

La Commissione ritiene anche (e in proposito è interessante ricordare l'opinione del Vismara) che gli istituti di credito non abbiano particolare avversione alla concessione di crediti a cooperative di lavoratori o piccoli proprietari coltivatori; si può solo raccomandare agli organi di direzione del credito d'insistere presso gli istituti per agevolare tali cooperative che rappresentano un utile strumento economico e sociale.

§ 4 - *Il sistema delle agevolazioni e dei privilegi alle operazioni di credito agrario.* — L'esigenza che il finanziamento all'agricoltura possa avvenire tempestivamente e a basso saggio d'interesse, impone una speciale disciplina del credito agrario.

A questo fine lo Stato interviene in varie forme:

a) con contributi diretti all'agricoltura che ricorre al credito. Questo sistema è limitato alle operazioni di credito di miglioramento;

b) con agevolazioni fiscali agli agricoltori per tasse di registrazione, ecc.;

c) con agevolazioni fiscali agli istituti di credito; e

d) con l'istituzione di speciali garanzie agli stessi istituti, allo scopo di permettere loro una concessione di credito a più basso saggio d'interesse.

1. - *Le agevolazioni fiscali.* — Secondo le attuali disposizioni legislative sono accordate dallo Stato alcune agevolazioni fiscali: principalmente l'ammissione degli istituti speciali di credito agrario, all'abbonamento annuo alle tasse sugli affari in sostituzione delle tasse di registro, bollo, ipotecarie, ecc. e dell'imposta di ricchezza mobile. L'abbonamento viene commisurato alle cifre del capitale impiegato nelle operazioni di credito agrario al 31 dicembre dell'anno precedente

Sempre per quanto si riferisce al solo Meliorconsorzio, le operazioni di mutuo per credito di miglioramento sono state eseguite dal 1928 al 1945, in complesso a favore di:

privati per circa il	51 %
società per circa il	26 %
consorzi di bonifica	15 %
altri enti	8 %

Non è possibile dare cifre per il credito agrario di esercizio.

(alcuni vorrebbero che venisse spostata tale data, in quanto si riferisce a epoca in cui è maggiore la consistenza delle operazioni di finanziamento).

In linea generale le agevolazioni fiscali attuali sono ritenute sufficienti, salvo la richiesta (*Associazione bancaria italiana*) di « ammettere la cancellazione di privilegi convenzionali con l'identico procedimento dell'iscrizione » e la necessità che « dette agevolazioni siano accordate con norme precise, anche nei dettagli, onde evitare diversità d'interpretazioni da parte degli agenti tributari ».

Si ritiene anche, per ragioni di sistematicità, che « tutti gli istituti autorizzati all'esercizio del credito agrario dovrebbero fruire delle agevolazioni fiscali previste per gli istituti speciali, in quanto tali agevolazioni sono concesse per il tipo di operazione e non per la specialità dell'Istituto » (*Associazione bancaria italiana*).

Infine si richiede anche da molti di tornare al sistema della esenzione dal bollo delle cambiali agrarie.

2. — *Se sono necessarie garanzie e privilegi speciali.* — La istituzione di particolari garanzie e privilegi riconosciuti alle operazioni di credito agrario, è il sistema attuale onde permettere agli Istituti di fornire credito a minore tasso. Le garanzie e i privilegi danno infatti maggiore sicurezza agli istituti mutuanti che possono compensare il minore ricavo con la contropartita del minor rischio.

Più particolare attenzione è stata rivolta ai privilegi e alle garanzie relative al credito agrario di esercizio.

Da un lato si conosce l'opinione degli agricoltori che ritengono « eccessive, vessatorie e costose le garanzie attuali », « a tale segno da preferire appena possono il credito ordinario ». Inoltre « le garanzie stabilite per il credito agrario, finiscono con l'inaridire per l'agricoltore le stesse possibilità di ricorrere al credito ordinario ». (Cfr. la monografia del *Nicotra*, inserita nel volume delle Appendici al presente rapporto).

È evidente che le eccessive garanzie e i necessari controlli intralciano l'azione dell'agricoltore nella ricerca di capitale ma non si può non tener conto di quanto affermano banche, istituti e enti di credito agrario che, ove non esistessero tali garanzie, essi non potrebbero concedere il credito a minor tasso.

Il sistema dei privilegi e delle garanzie previste per le operazioni di credito agrario serve dunque come mezzo per ridurre il costo del denaro all'agricoltore. Il problema che si pone è pertanto di stabilire se in effetti il credito agrario viene concesso a minor tasso del credito ordinario, non assistito dal sistema di garanzie e privilegi.

L'unico elemento su cui è possibile basare un giudizio è il cartello bancario. In esso è prevista la possibilità di effettuare talune operazioni a favore dell'agricoltura a condizioni più miti di quelle applicate ad operazioni analoghe. Il cartello bancario, comunque, fissando i tassi minimi, non dà sufficiente base di giudizio sull'effettivo costo del denaro nella reale pratica bancaria; è tuttavia da presumere che uno scarto, sia pure modesto, esista fra i due tipi di operazione; per cui si deve riconoscere che un certo risultato è raggiunto dal sistema adottato.

È tuttavia da segnalare la diffusa opinione, di cui si tratta più in particolare nel rapporto sull'agricoltura, che il credito all'agricoltura è tuttora concesso a tassi troppo elevati; per cui gli agricoltori non ricorrono in larga misura al credito agrario e onde sottrarsi ai gravi oneri delle garanzie e privilegi, preferiscono tuttora rivolgersi al credito ordinario. Un approfondimento di indagine sull'argomento potrebbe fornire maggiori elementi di giudizio in proposito.

Per quanto si riferisce al credito agrario di miglioramento, la garanzia principale è data, comé per il credito fondiario, dalla ipoteca. È ammesso però per legge che ad essa possa essere sostituita «altra ritenuta idonea dall'istituto mutuante». In effetti tutte le operazioni di miglioramento vengono attuate con garanzia ipotecaria, salvo per le operazioni inferiori ai cinque anni di durata per le quali talvolta viene ammessa la cambiale agraria. Si osserva da taluni che la forma ipotecaria è eccessiva per mutui di breve durata e di piccolo importo, specie per la lunghezza e pesantezza delle pratiche connesse; e d'altra parte essendovi il limite massimo di cinque anni per la cambiale agraria molte operazioni di tempo intermedio (per es. decennali) non vengono effettuate. D'altra parte estendere ancor più la durata della cambiale sembra pericoloso; perciò la Commissione ritiene che il sistema ora adottato risponda all'esigenze in linea di massima.

D'altra parte per il credito agrario di miglioramento le garanzie previste (generalmente l'ipoteca) hanno minor peso che non per le operazioni di credito di esercizio, nella diminuzione del costo del denaro. Le garanzie, raggiungono lo scopo piuttosto che di ridurre il tasso dell'operazione, di fornire la possibilità di una base reale per gli investimenti a lungo termine.

A questo proposito è da segnalare che le risposte all'indagine della Commissione confermano che le garanzie previste dall'attuale legge per il credito di miglioramento, ed il sistema di pubblicità ad esse inerente sono giudicate sufficienti e opportune. Solo un'opinione (il *dott. Dini* del Banco di Napoli) è emersa ad invocare la istituzione di «una vera e propria garanzia ipotecaria *privilegiata* sull'intero

fondo migliorato a favore degli Istituti mutuanti con modalità analoghe a quelle stabilite a seguito del terremoto del Vulture. (1). Lo stesso interrogato aggiunge però che « in caso di ostilità a tale proposta sarebbe legittimo adottare *ad adiuvandum*, una ipoteca agraria privilegiata sul plusvalore economico degli effettivi miglioramenti in aggiunta all'ipoteca normale a favore dell'Istituto sovventore, la quale assumerebbe il grado normale senza ledere in alcun modo i precostituiti diritti dei creditori ipotecari precedentemente iscritti ».

La Commissione esprime il dubbio che tale innovazione possa dar luogo ad eccessivi oneri di accertamento ed a contestazioni sulla portata del *plusvalore* dipendente dai miglioramenti attuati grazie al mutuo concesso dall'Istituto (2).

3. - *Modifiche al sistema dei privilegi.* — Come si è detto, non si reputa necessario apportare modifiche al sistema delle garanzie per il credito agrario di miglioramento.

Per quanto si riferisce invece ai privilegi per le operazioni di credito agrario di esercizio, una volta ammessa la necessità che essi vengano conservati, si pone il quesito se sia necessario apportarvi modifiche e variazioni.

I privilegi previsti per il credito agrario di esercizio dall'attuale legge sono di due tipi:

- a) privilegio legale;
- b) privilegio convenzionale.

(1) Il sistema dell'ipoteca privilegiata, adottato anche con D. legge luogotenenziale 9 giugno 1945, n. 305, per la ricostruzione degli edifici per i senza tetto, viene più particolarmente esaminato nel capitolo sul credito fondiario. Non sembra il caso di adottare tale sistema come garanzia normale per i miglioramenti agrari.

(2) Una ipoteca sul plusvalore del migliorato è ancora in essere per il credito fondiario. L'art. 14 della legge 22 dicembre 1905, n. 592, non abrogata, prevede infatti che gli Istituti di credito fondiario possono compiere operazioni di miglioramento fondiario agrario, e possono garantirsi con « una speciale ipoteca... limitatamente alle migliorie che si raggiungeranno investendo il capitale mutuato ». Fu chiarito, nella discussione parlamentare per l'approvazione di detta legge che si tratta del diritto di far separare, in sede di giudizio di espropriazione, dal prezzo di aggiudicazione dell'immobile, la parte corrispondente al valore dei miglioramenti, sulla quale non vi ha possibilità di concorso di altri creditori. Questa ipoteca speciale non fu estesa agli istituti che esercitano il credito agrario di miglioramento; ed è rimasta istituzione specifica per gli istituti autorizzati all'esercizio del credito fondiario anche se non espressamente autorizzati all'esercizio del credito di miglioramento agrario. In effetti non sembra che sia stata largamente applicata tale forma di garanzia.

Il privilegio legale, già previsto nella legge del 1865 si è venuto man mano allargando ed estendendo a varie operazioni; può essere suddiviso in due categorie:

1° privilegio legale specifico sul bestiame, sulle macchine e sugli attrezzi oggetto del prestito;

2° privilegio legale per i prestiti di conduzione delle aziende agrarie e per la utilizzazione, manipolazione e trasformazione dei prodotti, sopra i frutti pendenti e quelli raccolti nell'anno della scadenza del prestito e sopra le derrate che si trovano nelle abitazioni e fabbriche annesse ai fondi rustici e provenienti dai medesimi.

Il privilegio legale, nelle sue varie forme, segue immediatamente il privilegio per le spese di giustizia e precede a tutti gli altri privilegi speciali contemplati nel Codice.

La Commissione ha anzitutto esaminato il privilegio legale sul bestiame, macchine e attrezzi oggetto del prestito. Alcuni istituti di credito ritengono che il privilegio sul bestiame risponda alle esigenze, ma richiedono (*Istituto credito agrario per la Sardegna, Banco di Sicilia*) che venga annotato tale privilegio negli uffici anagrafici del bestiame, onde consentire all'Istituto la garanzia anche in caso di vendita.

Alcuni interrogati hanno prospettata la tesi che il privilegio speciale sul bestiame debba essere esteso a *tutto* il bestiame esistente sul fondo se non addirittura a *tutti* i frutti dell'azienda. Ciò essi pongono in relazione alla necessità di garantire gli istituti per eventuali morti o vendite del bestiame oggetto di privilegio; e d'altra parte osservano che con tale sistema l'agricoltore potrebbe più facilmente modificare la composizione della sua stalla senza incorrere in violazione del privilegio. Si eviterebbero così anche i controlli sull'oggetto specifico di privilegio.

La proposta non sembra accettata da altri, per esempio dall'*Associazione bancaria*, che « non si nasconde la difficoltà di accettare tale sistema, che potrebbe appesantire la procedura di concessione di nuovi crediti all'agricoltore che volesse allargare ulteriormente la propria stalla, in considerazione della priorità del privilegio » (di cui l'Associazione bancaria sostiene la necessità, come vedremo in appresso).

Non sorge dubbio nè è sorta materia d'indagine sui privilegi previsti per altre operazioni.

Viene invece da più parti richiesto, e la Commissione ritiene opportuna tale precisazione, che sia ammesso per legge (il regolamento già lo ammette) la esistenza del privilegio sui prodotti oggetto di trasfor-

mazione presso enti associativi, destinati alla conduzione o gestione degli enti stessi.

Un problema di maggiore interesse è stato *quasi unanimemente* riconosciuto essenziale: quello di dare una precedenza di grado ai privilegi per prestiti di conduzione in relazione alla priorità di data della operazione.

L'attuale legge impone che tutte le operazioni di credito agrario siano registrate nello schedario regionale tenuto presso gli istituti speciali, ma non dispone che la precedenza di registrazione in detto schedario costituisca preferenza in confronto a privilegi connessi a operazioni successive. Ne consegue che un istituto può trovarsi in concorrenza con altri istituti che hanno concesso prestiti allo stesso agricoltore in epoca successiva. Onde garantire e dare preferenza ai privilegi prima registrati, viene proposto:

a) la priorità di grado dei privilegi legali sulla base dell'ordine cronologico delle operazioni registrate nello schedario;

b) la decadenza dal privilegio per gli istituti che non abbiano denunciata la operazione.

Questo sistema invero non presenta appesantimenti per l'agricoltore anche se rende più cauti gli istituti nel concedere il credito ad agricoltori già indebitati verso altri istituti. E pertanto la Commissione ritiene consigliabile l'accettazione di tale principio.

Unanimemente infine è riconosciuto sufficiente il sistema del privilegio convenzionale. L'attuale legge prevede che « limitatamente alla parte del valore eccedente i crediti assistiti da privilegio legale » sia possibile concordare un privilegio speciale (convenzionale) « sopra i frutti pendenti e quelli raccolti nell'anno sopra le derrate che si trovano nei fondi rustici del debitore e provenienti dai fondi medesimi e soprattutto ciò che serve a coltivare ed a fornire i fondi stessi ». Il privilegio convenzionale, che soggiace attualmente a una procedura minuziosa, ma non eccessiva di registrazione, deve essere anche trascritto nello schedario regionale. Si può ad ogni modo affermare che l'uso ormai prevalso da parte degli Istituti di credito sia quello di pretendere tale privilegio per meglio e maggiormente garantirsi in sussidio del privilegio legale. Ciò ha fatto ritenere ad alcuni più opportuno abolire tale privilegio, allargando ed estendendo invece il privilegio legale; anche su questo argomento la Commissione non può che segnalare il problema dato il contrasto evidente fra interessi degli istituti di credito e degli agricoltori.

Rimane infine da esaminare un altro problema, sollevato da molti interrogati, relativo alla disposizione dell'art. 8 che così dice: « Il privi-

legio (legale per prestiti di conduzione) compete in confronto di chiunque possenga, coltivi o conduca il fondo entro l'anno in cui scade il prestito o la singola rata di esso. In caso di mancato o insufficiente raccolto il privilegio si trasferisce sui frutti dell'annata successiva, *purchè il debitore continui nella conduzione del fondo*» e dell'art. 9 (per il privilegio convenzionale) che dice «*in nessun caso, la durata di questo privilegio può eccedere l'epoca nella quale il debitore cessa dalla conduzione del fondo*».

Alcuni istituti di credito proporrebbero invece che il privilegio possa essere trasferito sui prodotti di annate successive anche se il debitore ceda la conduzione del fondo; cioè vorrebbero rendere maggiormente *reale* il privilegio e far seguire l'oggetto in mano di chiunque si trovi, in armonia con il disposto del R. decreto-legge 29 luglio 1927, n. 1509, che venne modificato nel senso soprariportato dal R. decreto-legge 29 luglio 1928, n. 2085. Invero la Commissione riconosce che le risposte in tal senso provengono per la totalità da istituti di credito; e non crede perciò di poter prendere atteggiamento positivo in quanto riconosce l'esistenza di un contrastante interesse degli agricoltori e una difficile procedura di accertamento e pubblicità che potrebbe nuocere a movimenti di conduttori da un fondo all'altro.

4. - *Dello schedario delle operazioni e dei privilegi.* — Lo schedario delle operazioni attualmente è tenuto presso gli Istituti speciali regionali (1).

Molte risposte hanno messo in luce che lo schedario delle operazioni è utile; ma hanno anche riconosciuto che esso non rappresenta sempre la veritiera situazione di fatto, in quanto non vi sono tassative sanzioni

(1) Gli Istituti speciali debbono istituire e tenere uno schedario regionale del credito agrario, anche suddiviso per le rispettive sedi provinciali competenti per territorio, nel quale deve essere preso nota di tutte le operazioni di credito agrario effettuate in riferimento a fondi compresi nella zona di azione di ciascun istituto, e ciò sia per le operazioni compiute da essi istituti speciali, sia per quelle compiute da altri istituti autorizzati ad esercitare il credito agrario, siano o meno partecipanti all'istituto speciale.

Questi ultimi istituti debbono notificare all'istituto speciale, per elenchi, le operazioni di credito agrario effettuate, entro tre giorni dalle relative deliberazioni. In difetto, l'autorizzazione ad esercitare il credito agrario potrà essere revocata con decreto del Ministro per l'agricoltura.

L'Istituto speciale è tenuto a fornire agli istituti autorizzati ad esercitare il credito agrario, che ne facciano richiesta, le notizie risultanti dallo schedario, circa le operazioni di credito agrario a favore dei nominativi e dei fondi che verranno indicati (art. 37 del Regolamento).

(salvo la revoca dell'autorizzazione che essendo sanzione troppo radicale in pratica perde della sua efficacia) per gli istituti che non segnalano le operazioni; non vi è aggiornamento, specie dell'avvenuta liquidazione delle operazioni (questa segnalazione non è in vero nemmeno richiesta dalla legge). Lo schedario pertanto dovrebbe venire modificato, specialmente nel caso in cui venisse accolta la proposta di istituire la priorità di grado dei privilegi in base alla data di iscrizione della operazione nello schedario, accentuando il carattere di obbligatorietà delle segnalazioni e di prova della data delle operazioni

La Commissione raccomanda perciò tale modifica, in relazione al voto espresso per la norma della priorità

Un certo contrasto è sorto nelle risposte alle indagini, relativamente a chi deve tener lo schedario. Gli istituti speciali ed alcuni istituti ad essi più strettamente connessi ritengono che nulla debba in tal senso essere innovato; gli istituti autorizzati, nella quasi generalità, con maggiore o minore chiarezza, affermano invece che sarebbe più opportuno *specie se lo schedario dovesse assumere la funzione probatoria della priorità dei privilegi*, che esso venga tenuto da altri enti. Viene a questo proposito messo in luce che gli istituti speciali potrebbero, anche se non lo hanno in effetti fatto finora, avvalersi della conoscenza delle operazioni degli istituti autorizzati per avvantaggiarsi nella loro posizione di concorrenti. Viene proposto che lo schedario debba venire tenuto presso gli uffici periferici degli organi di vigilanza, e possibilmente diventi provinciale anziché restare su base regionale.

5. - *Se i privilegi possano essere estesi anche ad operazioni in conto corrente.* — L'attuale legge, salvo che per le anticipazioni su pegno, prevede come mezzo normale per il credito di esercizio, la emissione di una cambiale agraria. In relazione alla tendenza in generale di una preferenza verso il conto corrente a svantaggio della cambiale, e nella considerazione che un conto corrente potrebbe far risparmiare all'agricoltore l'interesse sui capitali che ottiene in prestito e che non utilizza immediatamente, ma a seconda delle necessità, alcuni istituti vorrebbero che fosse ammessa la concessione di credito agrario con la sola apertura di conto corrente ma richiedono che i privilegi tutti fossero validi anche senza l'emissione di una cambiale agraria.

La Commissione ha tenuto d'altra parte presente che in tal modo si verrebbe a determinare il pericolo che gli Istituti approfittino di tale innovazione facendo passare per crediti agrari altre operazioni; e pertanto non crede di poter consigliare tale proposta.

Si potrebbe tutt'al più esaminare la eventuale concessione degli istituti di aprire conti correnti nei quali vengano addebitate direttamente le fatture di enti associativi (consorzi agrari per esempio) agli agricoltori; e che limitatamente all'ammontare di tali fatture venga ammesso il privilegio legale senza emissione di cambiale agraria (vedi in proposito la risposta dell'*Associazione bancaria*, al quesito n. 2 punto c).

La soluzione generale comunque dovrebbe restare quella attuale, e cioè sulla base della emissione della cambiale dar corso ai privilegi, salvo all'Istituto di aprire un conto corrente ordinario all'agricoltore cliente.

6. - *Se si ritiene sufficiente il controllo sulla effettiva destinazione del credito.* — Unanimemente è stato riconosciuto che l'istituto di credito è l'organo più attrezzato (ed interessato) per il controllo della effettiva destinazione del capitale prestato.

E pertanto non si ritiene necessario apportare modifiche o dettare norme al riguardo.

Sul problema più generale (che è problema di correttezza dell'esercizio bancario) se gli istituti misti non cerchino di far passare per operazioni di credito agrario altre operazioni, a parte il fatto che si considera necessaria una vigilanza sulla gestione degli istituti stessi, sembra che l'eventuale obbligo di registrazione nello schedario (pena la decadenza dal privilegio) potrebbe aumentare tale garanzia.

§ 5. - *Note conclusive.* — Per quanto si riferisce alle operazioni di credito agrario, la Commissione ritiene:

a) Considerate le caratteristiche del credito all'agricoltura e la importanza di questa attività, è necessario un sistema di credito a basso interesse e di adeguata lunghezza.

b) La ricerca di risparmio (tramite depositi per il credito di esercizio e tramite patrimonio e cartelle per il credito di miglioramento) non consentirebbe di raggiungere da sola questi risultati.

c) È necessario pertanto un sistema di:

1° contributi di Stato;

2° agevolazioni fiscali;

3° garanzie particolari.

I contributi di Stato sono limitati — e debbono continuare ad essere limitati — alle operazioni di credito agrario di miglioramento.

Le agevolazioni fiscali debbono venir precisate e in parte aumentate (bollo sulle cambiali, ecc.).

Le garanzie particolari rappresentano un grave peso sull'agricoltore ma d'altro lato permettono agli istituti di ridurre il costo del denaro rispetto alle operazioni di credito ordinario.

d) Per ottenere migliori risultati non sembra convincente l'abbandono del sistema *reale* su cui poggia il credito agrario, per instaurare un sistema *personale* di erogazione.

e) Occorre precisare le operazioni da considerarsi di credito agrario.

1° Per il credito agrario di miglioramento occorre:

eliminare alcune operazioni che non hanno attinenza col miglioramento agrario;

tenere distinte le operazioni di credito fondiario da quelle di credito agrario di miglioramento;

unificare le norme per il credito agrario di miglioramento (attualmente vi sono duplicazioni e contrasti con norme particolari della disciplina del credito fondiario);

assimilare solo eccezionalmente alcune operazioni di credito fondiario (per la costituzione di piccole proprietà coltivatrici, ecc.) alle norme per il credito di miglioramento.

2° Per il credito di esercizio:

le operazioni di finanziamento della fase commerciale (vendita dei prodotti, ammassi) non sembrano avere le caratteristiche che impongono una specializzazione degli istituti di credito (si richiede al riguardo un supplemento d'indagine);

d'altra parte sembra necessario lasciare una certa elasticità nella determinazione delle operazioni di credito d'esercizio.

f) Per quanto si riferisce alle garanzie e ai privilegi esistenti per le operazioni di credito agrario:

non si ritiene necessaria alcuna innovazione nei riguardi della garanzia ipotecaria per le operazioni di miglioramento;

si ritiene necessario invece regolare i privilegi per le operazioni di credito di esercizio verso un sistema di preferenza dei privilegi legali relativa alla priorità delle operazioni. A tal uopo occorre riformare lo « schedario dei privilegi » dandogli carattere probatorio, ed affidandolo agli organi di vigilanza.

g) Non si ritiene opportuno estendere il diritto ai privilegi per il credito di esercizio per operazioni non basate su cambiali agrarie.

Gli Istituti di credito agrario.

§ 6. — *L'autorizzazione all'esercizio del credito agrario.*

A) Se tutti gli istituti di credito possano esercitare il credito agrario.

— La legislazione italiana sul credito agrario ha seguito nella sua evoluzione diversi criteri rispetto al problema della limitazione dell'esercizio del credito agrario agli istituti di credito. La legge del 1869 prevedeva la istituzione di speciali istituti di credito agrario, mentre la legge del 1887 ammetteva all'esercizio tutti gli istituti di credito, anche quelli di emissione. Un sistema misto adotta la legislazione regionale che va dal 1901 al 1922; è prevista in essa la istituzione di istituti speciali, mentre vengono conservate le facoltà di esercizio del credito agrario a tutti gli istituti di credito, come era previsto nella legge del 1887; non porta mutamenti a questo sistema misto il Testo unico del 1922. Mentre la legge del 1925 autorizza all'esercizio del credito agrario di miglioramento gli istituti di credito mobiliare, quale il Consorzio per le opere pubbliche e l'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità, nonchè gli istituti di assicurazione sociale, la legge del 1927, attualmente in vigore, adotta specificatamente il criterio della limitazione dell'esercizio del credito agrario agli istituti previsti nella legge stessa o che possano essere autorizzati con provvedimento ministeriale.

Benchè la legge non faccia due distinte categorie di istituti, si può osservare che essa dichiara:

a) « sono autorizzati » all'esercizio delle varie operazioni di credito agrario, il Consorzio nazionale per il credito agrario di miglioramento, gli Istituti speciali di cui all'art. 14 della legge, la Banca Nazionale del Lavoro (successivamente anche quella dell'agricoltura) e le Casse comunali;

b) « possono essere autorizzati » dal Ministero competente le Casse di risparmio, i Monti di pietà, gli Istituti ordinari e cooperativi di credito, i Consorzi agrari, le Associazioni agrarie legalmente costituite e l'Opera nazionale dei combattenti, nonchè, per le operazioni di credito agrario di miglioramento, gli Istituti di credito fondiario e la Cassa nazionale per le Assicurazioni sociali (1).

L'attuale legge accetta dunque e sancisce il principio che le operazioni di credito agrario possano essere eseguite *solo* dagli

(1) Secondo la legge 25 gennaio 1934 che regola le Casse rurali, queste dovrebbero effettuare *ope legis* le operazioni di credito agrario senza alcuna autorizzazione. In effetti i Ministeri competenti autorizzano di volta in volta le singole Casse all'esercizio di tali operazioni.

istituti di credito autorizzati esplicitamente dalla legge e per decreto del Ministero competente.

La tesi che vorrebbe la libertà di esercizio del credito agrario a tutti gli istituti di credito si basa principalmente sulla opportunità che, aumentando gli organi di distribuzione e attivando una sana concorrenza fra essi, si possa determinare un maggiore afflusso di risparmio all'agricoltura, ed una maggiore facilità di accesso al credito da parte degli agricoltori.

È però da osservare che *unanimemente* le risposte al questionario hanno esclusa questa opportunità; e hanno richiesto il mantenimento del sistema della autorizzazione. In effetti, specie per quanto si riferisce al credito agrario di miglioramento, prevalgono assolutamente necessità di ordine tecnico delle operazioni di credito; e pertanto è indispensabile una speciale attrezzatura degli istituti autorizzati. Anche per il credito di esercizio, comunque, la Commissione sulla base delle risposte ottenute e considerando che le relative operazioni godono di speciali agevolazioni fiscali, e che sono dirette a una particolare forma di finanziamento, ritiene che non sia possibile adottare altro sistema che quello dell'autorizzazione.

B) Se sia ritenuto opportuno estendere il numero delle autorizzazioni. — Una volta ammesso il principio della « autorizzazione » agli istituti di credito per l'esercizio del credito agrario, sorge il quesito se sia opportuno o no estendere il numero degli istituti autorizzati.

Il problema va esaminato partitamente per il credito agrario di miglioramento e per il credito agrario di esercizio.

Secondo la legge attuale possono compiere operazioni di credito agrario di miglioramento:

a) il Consorzio nazionale per il credito agrario di miglioramento (il Meliorconsorzio); istituto specializzato a queste sole operazioni;

b) gli istituti speciali contemplati all'art. 14 della legge (Istituti di credito agrario del Piemonte, Liguria, Toscana, Italia centrale e Sardegna, e le sezioni di credito agrario dell'Istituto federale delle Casse di risparmio delle Venezie, della Cassa di risparmio province lombarde, Cassa di risparmio di Bologna, del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia) istituti e sezioni specializzate, che possono però esercitare il credito agrario di miglioramento promiscuamente al credito agrario di esercizio;

c) la sezione di Credito agrario dell'istituto di credito fondiario per le Venezie, per le sole operazioni di miglioramento;

d) la Banca nazionale del lavoro.

e) la Banca nazionale dell'agricoltura autorizzata con Decreto legge 7 aprile 1938, n. 378 ad esercire il credito agrario di esercizio e quello di miglioramento, quest'ultimo « con le modalità ed entro il limite massimo di somme che saranno stabiliti dall'Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito »;

f) l'art. 13 della legge sul credito agrario prevede anche che possano essere autorizzati ad esercire il credito agrario di miglioramento, gli istituti di credito fondiario e la Cassa nazionale per le assicurazioni sociali e — in quanto abbiano disponibilità per impieghi a lungo termine — le Casse di risparmio, i Monti di pietà, gli Istituti ordinari e cooperativi di credito, i consorzi agrari, le associazioni legalmente costituite e l'Opera Nazionale Combattenti.

La stessa legge però all'art. 22 aggiunge: « nessuna autorizzazione a concedere mutui di miglioramento con il concorso dello Stato nel pagamento degli interessi potrà essere concessa ad istituti diversi da quelli contemplati nel comma precedente » e cioè da quelli ricordati alle lettere *a, b, c, d, e*; e pertanto, anche se autorizzati, gli altri istituti farebbero scarse operazioni di miglioramento.

Va ricordato che il R. decreto 13 febbraio 1933, n. 215, sulla bonifica integrale all'art. 43 e 46 determina le operazioni di miglioramento fondiario, sussidiabili da parte dello Stato, senza riferirsi esplicitamente alle norme della legge sul credito agrario; salvo per quanto si riferisce ad alcune operazioni. Può sorgere questione se le operazioni creditizie compiute in relazione alla legge sulla bonifica possano o meno essere eseguite da istituti di credito a lungo termine, anche se non autorizzati dalla legge sul credito agrario.

Di fronte a questa situazione di mancanza di unicità nel criterio seguito dalla legge attuale, la Commissione ritiene che punti fermi di una revisione legislativa dovrebbero essere:

a) limitazione dell'autorizzazione a compiere operazioni di miglioramento ad istituti o sezioni autonome per credito a lungo termine, venendosi così a evitare il pericolo che aziende che raccolgono depositi a breve termine possano immobilizzarsi oltre misura;

b) limitazione dell'autorizzazione a sezioni o istituti specializzati nel credito di miglioramento agrario, onde evitare che vengano promiscuamente compiute tali operazioni con quelle fondiarie; il fatto che il sistema di garanzia — ipoteca — è uguale, non giustifica una analogia di operazioni che è bene tenere distinte onde evitare sconfinamenti e abusi;

c) anche gli istituti specializzati al solo credito agrario (gli istituti e sezioni dell'art. 14) dovrebbero agire con sezioni autonome per quello di miglioramento e per quello di esercizio.

Alcune risposte ai questionari hanno prospettata la opportunità che gli istituti speciali siano limitati nella loro attività alle operazioni di miglioramento. La richiesta ad ogni modo sembra in parte inficiata dal fatto che gli istituti che propongono questo sistema vedrebbero accrescere il loro campo d'azione nel credito agrario di esercizio da inibirsi agli istituti speciali.

Per quanto si riferisce all'ampiezza delle autorizzazioni, le risposte pervenute alla Commissione hanno in genere indicato che si ritiene opportuno mantenere la limitazione attuale. La Commissione deve far presente che tali risposte provengono da enti ed istituti già autorizzati e pertanto vanno ritenute come rispecchianti un particolare interesse. La Commissione non ha avuto la possibilità di valutare singolarmente per zone e circoscrizioni le esigenze dell'agricoltura in questo campo e non può pertanto prendere atteggiamento in merito; ma ritiene di poter segnalare l'opportunità che i Ministeri o gli organi competenti di direzione del credito possano, come loro facoltà, allargare e restringere le autorizzazioni in funzione delle necessità rilevate.

Per quanto si riferisce al credito agrario di esercizio la legge:

1° autorizza all'esercizio:

a) gli enti morali aventi per fine l'esercizio del credito agrario, quali le Casse agrarie e i Monti frumentari e nummari. Tali istituzioni sono trasformate in Casse comunali di credito agrario;

b) gli istituti speciali regionali;

c) la Banca nazionale del Lavoro (a cui si aggiunge più tardi la Banca nazionale dell'Agricoltura);

2° demanda al Ministero dell'economia (poi all'Ispettorato del credito ed al Ministero del Tesoro successivamente) l'autorizzazione agli enti:

a) Casse di risparmio, Monti di pietà, Istituti ordinari e cooperativi di credito;

b) consorzi agrari, associazioni agrarie legalmente costituite e Opera nazionale combattenti.

Il sistema della facoltà di autorizzazione affidata agli organi di direzione e di Governo è dunque già in essere per il credito di esercizio. E perciò non si pone per questo il problema esaminato per il credito di miglioramento. È compito della concreta politica creditizia giudicare della opportunità o meno dell'allargamento delle autorizzazioni.

Inoltre, come ha richiesto fra l'altro l'Associazione Bancaria Italiana, la Commissione ritiene necessario che le autorizzazioni vengano accordate agli istituti per tutta la loro sfera territoriale di azione, anziché con limitazioni per singole filiali o zone.

Nella concessione delle autorizzazioni è evidente che il criterio essenziale deve essere quello della adeguata attrezzatura per l'esercizio del credito agrario delle singole aziende.

Salvo per gli istituti speciali — creati appositamente per il credito agrario — non vi dovrebbero essere limitazioni a particolari categorie di aziende ad esclusione di altre.

È tuttavia da tener presente l'opportunità di favorire la formazione e l'attività delle forme cooperative di credito che possono avere una più aderente visione dell'agricoltura. Ciò non esclude tuttavia la necessità di autorizzare all'esercizio del credito agrario anche complessi aziendali che possono meglio attrezzarsi per la migliore conoscenza di problemi generali e per la funzione di investimento del risparmio raccolto in altre zone.

§ 7. — *La organizzazione degli Istituti di credito agrario. — Se si ritenga adeguata la struttura e la potenzialità degli Istituti esercenti il credito agrario.*

La Commissione ha voluto indagare se si ritiene adeguata la struttura e la potenzialità degli istituti esercenti il credito agrario.

Per quanto si riferisce al credito agrario di miglioramento si sono prese in considerazione le operazioni eseguite dai vari istituti. Poiché le statistiche ufficiali risultano manchevoli al riguardo (vederne la questione nel rapporto sull'Agricoltura) si sono presi come indicativi i dati raccolti dal Ravà direttamente presso i vari istituti. Da questi dati (1) risulta che per quanto si riferisce al credito agrario di miglio-

(1) Dai dati rilevati dal Ravà risulta che le operazioni di credito agrario di miglioramento compiute dal 1928 al 1945 compreso furono eseguite:

	milioni di lire	per cento
a) dal Meliorconsorzio	1.986	43
b) dagli Istituti speciali:		
Ist. fed. casse risp. delle Venezie	425	
Sez. cassa risp. PP. LL.	236	
Ist. fed. cred. agr. Piemonte	184	
Ist. fed. cred. agr. Liguria	37	
Sez. cred. agr. cassa risp. Bologna	69	
Ist. fed. cred. agr. Toscana	400	
Ist. fed. cred. agr. Italia Centrale	106	
Sez. cred. agr. Banco Napoli	285	
Sez. cred. agr. Banco Sicilia	76	
Ist. fed. cred. agr. Sardegna	14	
	2.431	53
c) dalla Banca nazionale del Lavoro.....	136	3
d) dalla Banca nazionale dell'Agricoltura....	40	1
TOTALE...	<u>4.593</u>	<u>100</u>

mento esso può dirsi limitato al Consorzio nazionale di credito agrario di miglioramento e agli istituti speciali, in quanto la Banca nazionale del Lavoro e la Banca nazionale dell'Agricoltura (che del resto è assimilata a tutti gli effetti, anche fiscali, agli Istituti speciali) hanno contribuito scarsamente allo sviluppo di tali operazioni.

L'inchiesta della Commissione, nei riguardi della adeguatezza di struttura e potenzialità finanziaria del Meliorconsorzio, ha messo in luce:

a) il Meliorconsorzio è — per la maggioranza delle risposte — adeguato ai compiti del credito di miglioramento; dovrebbe però limitarsi ad « integrare », come è previsto nella legge, l'azione degli Istituti autorizzati. A questo scopo dovrebbe limitare la sua attività alle sole operazioni di grande valore, lasciando margine di azione agli altri istituti. Invero tale considerazione viene in prevalenza svolta da istituti già autorizzati e pertanto si può ritenere in parte inficiata dal desiderio di eliminare un concorrente.

b) altra risposta consiste nel ritenere che il Meliorconsorzio « svolgerebbe in modo più completo la sua funzione se potesse aumentare la disponibilità per i mutui e decentrare la sua attività nelle varie regioni ».

Una delle prove della mancanza di disponibilità finanziaria, si vorrebbe fosse rappresentata dal fatto che per circa la metà le domande di mutui vengono respinte e quelle accettate vengono fortemente decurtate. Va però tenuto presente che tale indice può anche rispecchiare un criterio di forte prudenza da parte degli organi tecnici e direttivi dell'Istituto e non solo un criterio di inadeguatezza della potenzialità finanziaria. Il fatto è tanto più vero in quanto il Meliorconsorzio ha la facoltà di emettere obbligazioni; e pertanto il problema da esaminare si sposterebbe dalla struttura dell'Istituto al mercato dei capitali e quindi alla facilità di collocamento di questo tipo di titoli.

Per quanto si riferisce alla attrezzatura periferica del Meliorconsorzio la Commissione non ha elementi sufficienti per giudicare in proposito.

Per quanto si riferisce al credito agrario di esercizio, la mancanza di adeguate statistiche non permette di compiere un confronto fra i vari istituti che lo esercitano. Non è possibile infatti discernere i dati relativi ai finanziamenti ammassi, che, come è noto, non sono specificamente operazioni di credito agrario, tanto che possono compierle anche istituti non autorizzati al credito agrario. D'altra parte mancano assolutamente i dati relativi agli Istituti autorizzati, ne potrebbero

basare ogni confronto solo sui dati di consistenza alla fine dell'esercizio, in quanto i dati significativi sono quelli di « movimento » e cioè l'ammontare effettivamente concesso durante l'anno.

A scopo indicativo la Commissione ha considerato i dati che vennero ottenuti dal Ravà direttamente dagli Istituti speciali e dalla Banca Nazionale del Lavoro e dell'Agricoltura, depurati dei finanziamenti ammassi. (1) Tali dati tuttavia non possono che gettare scarsa luce sul problema, in quanto, fra l'altro, è noto che le operazioni compiute dagli istituti speciali direttamente rappresentano una parte soltanto delle operazioni compiute dagli stessi Istituti, che poi appoggiano le singole operazioni agli Istituti partecipanti.

La Commissione ha rivolto particolare attenzione agli Istituti speciali.

Secondo la legge oltre al compito di azione creditizia diretta a favore dell'agricoltura, ciascun Istituto nella propria circoscrizione dovrebbe « coordinare », indirizzare ed integrare l'azione degli enti ed istituti locali.

L'indagine della Commissione ha rilevato una grande disparità di giudizio nelle risposte pervenute:

a) Vi è anzitutto una tesi che vorrebbe « aumentati », « incrementati » i poteri di coordinamento e indirizzo dell'azione degli istituti autorizzati della zona. Questa tesi, sostenuta dagli stessi istituti speciali, riconosce che il termine vago della disposizione legislativa e

(1) Ecco i dati relativi alla inchiesta Ravà per gli Istituti speciali, la Banca nazionale del Lavoro e quella dell'Agricoltura relativi alle operazioni di credito agrario di *esercizio* (esclusi i finanziamenti ammassi) dal 1928 al 1945 compreso:

	milioni di lire
Ist. fed. cassa risp. Venezia	4.828
Sez. cred. agr. cassa risp. PP. LL.	1.049
Ist. fed. cred. agr. Piemonte.	1.457
Ist. fed. cred. agr. Liguria	39
Sez. cred. agr. cassa risp. Bologna	3.140
Ist. fed. cred. agr. Toscana	2.099
Ist. fed. cred. agr. Italia Centrale	1.374
Sez. cred. agr. Banco Napoli	4.484
Sez. cred. agr. Banco di Sicilia	1.292
Ist. di cred. agr. per la Sardegna.....	3.904
Banca nazionale del Lavoro	3.662
Banca nazionale dell'Agricoltura	4.744
TOTALE...	<u>33.071</u>

la molteplicità degli istituti autorizzati nella regione (1) rendono di scarsa efficacia pratica l'azione di coordinamento.

b) Altra tesi vorrebbe vedere mantenuta l'azione di coordinamento, ma limitata l'azione creditizia diretta degli Istituti speciali alle sole operazioni di miglioramento e a « casi eccezionali » di credito di esercizio. Questa risposta proviene da istituti autorizzati al credito di esercizio e pertanto, come già si è rilevato, sembra in parte inficiata da uno specifico interesse.

c) Altra tesi vorrebbe che il coordinamento venisse affidato ad organi diversi dagli istituti speciali; ciò in relazione al fatto che gli istituti speciali sono anche concorrenti nel campo dell'esercizio del credito e, se anche finora non è avvenuto, potrebbero approfittare delle conoscenze avute in ragione della loro funzione di coordinamento. È in relazione a questa tesi che si è prospettata, fra l'altro, l'opportunità che lo schedario regionale venga tenuto presso gli organi di vigilanza anziché presso gli istituti speciali.

d) Infine altra tesi vorrebbe limitata l'azione degli istituti speciali al risconto del portafoglio agrario degli istituti autorizzati aderenti, mentre l'azione diretta con la clientela dovrebbe venire svolta solo dagli istituti autorizzati.

La Commissione, esaminate le varie tesi, ritiene che presentano ciascuna elementi di qualche interesse; ma non può esprimere giudizio definitivo in merito ad esse data la scarsità delle risposte e l'interesse specifico degli Istituti che hanno esposto le tesi suddette.

Un problema particolare si presenta per gli Istituti ed Enti *non* di credito che sono autorizzati all'esercizio del credito agrario, quali gli Enti associativi e l'Opera Nazionale Combattenti. Su questo argomento la indagine ha messo in luce che se conviene mantenere l'autorizzazione di concedere credito in natura, e cioè praticamente di compiere vendite con pagamento rateale o differito, non è opportuno mantenere una generica autorizzazione che potrebbe svisare la natura di tali enti e far loro compiere operazioni di credito vero e proprio, in denaro, cui non sono attrezzati. Di tale opinione si sono fatti sostenitori tutti gli interrogati.

(1) Tale osservazione è ad esempio nella risposta della Cassa di risparmio delle Province lombarde.