

PIER LUIGI CORSI¹

Il credito agrario e la sua evoluzione dopo il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia 1.9.1993 n. 385

¹ Già Vicedirettore Generale Vicario MPS

Credo che, per meglio comprendere l'attualità anche nella materia che stiamo per trattare, sia utile ripercorrere storicamente le principali vicende che legano, in una straordinaria continuità, gli interventi legislativi di agevolazione nel nostro Paese. Interventi che evidenziano come, negli anni, sia stata profonda e costante l'attenzione che i pubblici poteri hanno mostrato nei confronti dell'agricoltura e del credito agrario, quest'ultimo individuato sempre come uno degli elementi propulsori dello sviluppo e della crescita dell'economia agricola e, in quanto tale, oggetto di particolare considerazione.

Per parte mia, dopo brevi cenni storici, mi limiterò a considerare come l'evoluzione normativa abbia fatto essenzialmente perno su una legge fondamentale, la legge 1760 del 1928, e come, fino al 1993, si siano sostanzialmente impostate su di essa le normative di incentivo e di sostegno in materia.

Accennerò quindi ai più importanti provvedimenti intervenuti, anche a seguito della crescente rilevanza assunta nel tempo dall'assetto regionale e dalle politiche dell'Unione Europea e, parallelamente, alla profonda trasformazione del sistema bancario italiano fino al superamento del principio della specializzazione, in realtà (e per fortuna, aggiungo io!) mai del tutto superata.

Concluderò con un rapido sguardo al presente che, per chi ha a cuore le sorti del nostro mondo rurale, autorizza qualche spunto di soddisfazione e qualche speranza.

Le radici del credito agrario, come si accennava, sono profonde: esse risalgono fino all'Unità d'Italia.

Come rileva Noemi Ricolli nel suo *Tradizione e innovazione nel finanziamento all'agricoltura*: «al fine di risolvere le storiche difficoltà che gli operatori agricoli incontravano nell'accedere al credito ordinario, fu approvata la legge 21.6.1869 n. 5160 che (...) istituì soggetti specializzati esclusivamente nella erogazione di finanziamenti all'agricoltura» dando vita alle “banche agrarie”.

Le principali caratteristiche del provvedimento consistevano:

- nel fatto che la provvista si attuava tramite l'emissione di speciali titoli definiti “buoni agrari”;
- si prevedeva l'istituzione di magazzini per la conservazione di prodotti da costituire in pegno;
- si riconoscevano al creditore speciali privilegi processuali.

Successivamente, una legge del 1887 ampliò il novero degli istituti autorizzati a concedere prestiti agrari che, da quel momento, poterono essere erogati anche da istituti di credito ordinario, casse di risparmio, associazioni mutue di proprietari: le antenate delle “casse rurali” del '900.

Ma occorre giungere al 1928, per merito e iniziativa di grandi esperti e studiosi di economia agraria come Arrigo Serpieri, per avere nel nostro Paese con la legge 1760, che reca «provvedimenti per l'ordinamento del credito agrario nel Regno», un vero e proprio “ordinamento speciale”, ponendo le basi sulle quali si sono rette le attività di finanziamento all'agricoltura per oltre 65 anni, con le sue definizioni, le sue modalità operative, gli assetti istituzionali con la nascita degli istituti di credito speciale, in una parola la sua “specialità”.

65 anni di cambiamenti tumultuosi con profonde trasformazioni socio-economiche, innovazioni istituzionali (si pensi ai nuovi assetti regionali, all'Unione Europea), un susseguirsi di interventi normativi tutti volti a promuovere la crescita e lo sviluppo dell'agricoltura italiana (e, in definitiva, dell'intero Paese) che, soprattutto nel secondo dopoguerra, passò da una condizione di relativa arretratezza a una dimensione che mirava a stare al passo con le più avanzate agricolture continentali; basti un dato per tutti: gli occupati in agricoltura rilevati al censimento del 1951 rappresentavano il 42,2% della popolazione attiva mentre al censimento del 1981 essi calarono drasticamente al 11,1%.

La leva del credito, e in particolare il credito agrario, svolge un ruolo determinante per accompagnare e supportare tali processi. Del resto, la stessa Carta Costituzionale della neonata repubblica, all'art. 47, riconosce l'importanza del finanziamento dell'agricoltura prevedendo un particolare favore per il risparmio finalizzato, ad esempio, alla proprietà diretto-coltivatrice.

Tanto per citare alcuni dei principali provvedimenti ricordiamo:

- l. 23.4.1949 n. 265: bonifiche, miglioramenti fondiari, meccanizzazione agricola (spariscono i buoi dalle nostre campagne!);
- l. 1.8.1950 (Cassa per il Mezzogiorno): bonifiche, miglioramenti fondiari, sistemazioni montane, elettrificazione rurale;
- l. 841 del 21.10.1950 “riforma agraria”: si pensi che al 31.12.1959 ben 673.000 ha. espropriati nei comprensori Delta Padano, Maremma, Fucino, Campania, Puglia, Lucania e Molise, Calabria, Sicilia, Sardegna vengono riassegnati a famiglie diretto-coltivatrici;
- l. 2.6.1961 n. 454 I° piano verde (art. 36 istituzione del FIG – Fondo Interbancario di Garanzia – incorporato poi dall’Ismea);
- 1966 II° piano verde;
- PAC I° pilastro sostegno al reddito – II° pilastro politiche di sviluppo tramite le regioni;
- 1972: recepimento delle direttive CEE che danno origine ai piani di sviluppo.

Accanto a tale evoluzione il sistema bancario italiano, che già è investito dai cambiamenti prodotti dalla copiosa legislazione emessa, muta anch’esso gradatamente la propria natura e così:

- nel 1990 si vara la disciplina del “gruppo polifunzionale”;
- nel 1992 si recepisce la direttiva europea che segna la transizione verso la banca universale;
- nel 1993 si approva il T.U. 1.9. n. 385 “nuova legge bancaria” che sancisce l’avvento della banca universale con la fine delle specializzazioni previste dalla vecchia legge del 1936.

Ma sarà poi del tutto vero? in teoria sì ma nella pratica operativa... la realtà è davvero più complessa!

E i vecchi istituti di credito agrario voluti dalla 1760 del ’28 che fine fanno?

Nella maggior parte finiscono per essere incorporati, nel volgere di alcuni anni, nei gruppi bancari di appartenenza con una generale perdita delle competenze, delle capacità organizzative e dell’orientamento al mercato, delle risorse umane (in prevalenza agronomi) in possesso di consolidata professionalità specifica.

Emblematico il caso IFCAT/BMPS con la iniziale trasformazione in “banca verde” e il tentativo lungimirante di collegamento con la finanza ambientale, cui fa seguito la fusione con l’ex Mediocredito Toscano e l’inevitabile attenuazione della specificità “agraria”.

Con l'entrata in vigore della "nuova" legge bancaria, si avvia – come detto – un forte processo di despecializzazione all'insegna del "tutti possono fare tutto!", così come previsto dall'art. 10 della nuova legge.

Nella nuova legge il credito agrario trova la sua nozione all'art. 43, laddove si afferma che il credito agrario ha per oggetto la concessione da parte di banche di finanziamenti destinati alle attività agricole e zootecniche nonché a quelle connesse e collaterali e definisce tali ultime attività in un'ottica di filiera che individua la produzione, la trasformazione, la valorizzazione, la commercializzazione del prodotto agricolo.

Da notare come l'anno successivo, la delibera del C.I.C.R. del 22.4.1995, amplia ancora il concetto delle attività connesse e collaterali.

Qualche anno più tardi, la l. 228/2001 riformula poi il vecchio art. 2135 del cod. civ. ridefinendo in chiave assolutamente più ampia ed evoluta la figura dell'imprenditore agricolo.

Ma sotto il profilo operativo che succede?

- viene meno la "specialità" dei soggetti erogatori (tutte le banche possono esercitare ogni tipologia creditizia) concetto che, in ogni caso come sopra si accennava, già si era venuto nel tempo attenuando;
- viene meno la "tipicità" delle operazioni finanziabili (si pensi che innovazione rispetto alla "tassativa elencazione" della 1760/28!) e più che di credito all'agricoltura si parla di finanziamento al mondo rurale, avendo come riferimento la filiera produzione-trasformazione-valorizzazione-commercializzazione, l'agriturismo ecc. secondo un'impostazione sempre più attenta alle tematiche ambientali ed allo sviluppo sostenibile, portata avanti dall'Unione Europea. E qui torna subito in mente la nuova definizione che dà dell'imprenditore agricolo il nuovo art. 2135: si perde la "centralità" del fondo sostituita dal concetto del "ciclo biologico" e non si parla più di bestiame ma più ampiamente di animali. sono meglio specificate, infine, le attività dirette alla "trasformazione o all'alienazione dei prodotti agricoli";
- viene meno l'elemento caratterizzante dello "scopo" anche se comunque l'essenza stessa del finanziamento resta fortemente connessa allo scopo.

E così, per vero e proprio paradosso, nel momento in cui cresce sempre più il ruolo e l'importanza delle Regioni, sospinte dalle politiche agricole dell'Unione Europea in direzione di un progressivo ammodernamento e occorrerebbero quindi sempre maggiori competenze specifiche d'ordine tecnico, commerciale, consulenziale, organizzativo, la nuova disciplina bancaria despecializzante sembra marciare in direzione contraria!

Nonostante tutto però la specializzazione che era uscita dalla porta con il T.U. 385 del 1993, rientra pian piano dalla finestra, perlomeno dal punto di vista tecnico e organizzativo!

1. Intanto nella nuova disciplina si mantengono istituti importanti quali i privilegi legali e nel caso di finanziamenti garantiti da ipoteca, si applicano le norme particolari del credito fondiario (ad es. la consolidata abbreviata);
2. ai primi di gennaio del 1994 (dlgs 4.1.1994 n. 1), a pochi giorni dall'entrata in vigore della 385, il legislatore, resosi conto delle difficoltà soprattutto dei piccoli operatori, reintroduce nella cambiale agraria il privilegio legale al fine di offrire al sistema bancario quella garanzia primaria che rende attivabile l'intervento sussidiario del FIG (poi Ismea tramite la S.G.F.A. Società Gestione Fondi per l'Agroalimentare);
3. tutta la disciplina del fondo di solidarietà nazionale, ad esempio, ripropone il tema delle operazioni di scopo e sottolinea ancora una volta la differenza fra "credito all'agricoltura" e "credito agrario".

Ma si va oltre!

4. Nel 1999 con il dlgs. 342 si prevede addirittura lo svincolo del privilegio legale dalla cambiale agraria e quindi a prescindere dalla forma tecnica ogni prestito agrario è sempre assistito dal privilegio legale naturalmente a condizione che rispetti l'art. 46 del T.U.;
5. d'altra parte il concetto della specialità è ribadito dal legislatore anche di recente: basti pensare alla nuova norma di garanzia sul "pegno non possessorio" (lontano erede del pegno rotativo del 1985) e al recentissimo decreto "Cura Italia" del 24.4.2020 che disciplina il pegno rotativo sui prodotti DOP e IGP inclusi i prodotti vitivinicoli;
6. sotto questo profilo l'esempio della cambiale agraria, strumento espressamente previsto dall'art. 43 della 385, si caratterizza per la sua "specialità".

Intanto non circola "all'ordine" e non chiama in causa la responsabilità dei "giranti" il titolo.

Ma la sua "agrarità" deriva dal fatto che essa deve contenere precise indicazioni in merito allo scopo del prestito, al fondo per il quale è concesso e le garanzie che lo accompagnano: in mancanza di ciò non può essere assistita dalle garanzie previste per legge.

E il sistema bancario, posto di fronte alla nuova situazione venutasi a determinare, come si è orientato?

Come già accennato, all'entrata in vigore della legge bancaria del 1993, è presente nel sistema una diffusa cultura del credito agrario vuoi per la presenza degli intermediari specializzati "figli" della 1760 del 1928, vuoi per le numerose "eccezioni autorizzative" che nei decenni erano state introdotte anche a seguito dell'entrata in vigore di molte leggi speciali.

E così, con gradualità, si restituisce finalmente valore alla competenza specifica che pareva destinata all'armadio dei ricordi.

Ora, si badi bene, qui non si tratta di attardarsi in una inutile e improponibile "operazione nostalgia" che non avrebbe alcun senso! Si tratta piuttosto di affermare con forza la necessità, direi senz'altro il diritto, del mondo rurale ad avere livelli di servizio e qualità dell'assistenza creditizia e consulenziale all'altezza delle sfide che il mercato e lo sviluppo delle tecnologie mette quotidianamente di fronte agli operatori!

Il risultato è che oggi molti istituti di credito (di maggiori o minori dimensioni) si sono attrezzati per operare nel settore agricolo in tutte le sue "declinazioni", modellando le proprie organizzazioni operative in funzione di dare migliori risposte alle domande di credito sia in termini di finanziamento sia in termini di consulenza, soprattutto riguardo a quanto si muove in ambito regionale e comunitario a proposito di efficaci politiche incentivanti (contratti di filiera, contratti di distretto, garanzia Agri Italy, Fei, ruolo dell'Ismea, Fears, Agri Italy Platform) solo per fare qualche esempio.

Concludendo: a ormai quasi un trentennio dalla legge del 1993, possiamo trarre un bilancio significativo constatando come il sistema del credito abbia retto bene alle novità introdotte dal nuovo ordinamento bancario: i volumi di credito agrario erogati sono importanti, costanti nel tempo (forse in leggera crescita se si destagionalizzano i dati tenendo conto degli effetti "Covid 19") mentre i flussi di export dell'agroalimentare italiano, adeguatamente sostenuti anche dal credito, mostrano una decisa tendenza al rialzo.

In un quadro siffatto, si può certamente affermare che hanno reagito bene le grandi banche, concorrendo a soddisfare la domanda di credito, dotandosi di risorse in grado di fornire anche supporto consulenziale alla clientela e rendendosi protagoniste anche di iniziative molto aderenti alle esigenze degli imprenditori: da questo punto di vista, uno fra gli esempi più recenti credo sia rappresentato dall'iniziativa di BMPS con la costituzione di 12 centri specialistici, collocati nei principali distretti regionali di eccellenza dell'agroalimentare italiano, che rappresentano certamente una concreta dimostrazione di un ritrovato feeling con il mercato.

Buono anche il comportamento delle banche medie e, in particolare, delle BCC che si sono strutturate per assistere al meglio la propria clientela agrico-

la (che spesso, specie in alcune realtà territoriali, è anche socia della banca), istaurando corretti rapporti di collaborazione con il mondo della consulenza e in primo luogo con i consulenti aziendali, fornendo appropriata assistenza finanziaria, caratterizzata da un'elevata innovazione di prodotto nonché supporto consulenziale, assumendo generalmente rischi consapevoli, con soddisfazione della clientela.

E, in fin dei conti, è così che si coniuga correttamente, a mio avviso, il giusto principio della massima liberalizzazione dei soggetti bancari che possono esercitare il credito agrario, introdotto dalla legge bancaria del 1993, con la realtà operativa che non può mai prescindere dalle competenze e dalla preparazione dei propri addetti: è dunque bene che, per riprendere uno slogan lanciato all'indomani dell'entrata in vigore della 385, "tutti possono fare tutto!". Ma, a mio modo di vedere, nell'interesse di tutti (aziende, banche, pubblici poteri) conviene che "tutti facciano solo quello che realmente sanno fare".

