

ANTONIO PATUELLI*

Il credito agrario ieri, oggi e domani

Quando il nostro presidente mi ha chiesto, quasi benevolmente ordinato, di pronunciare la prolusione a questo Anno Accademico, ho subito accolto l'onore: non potevo resistere al prof. Scaramuzzi e alla voce, da lontano, di mio padre che mi diceva «Devi farlo».

Poi ho dei debiti morali con Firenze dove ho studiato all'Università, verso il mio maestro prof. Paolo Grossi, ora giudice costituzionale, verso la Nazione sulla quale scrivo da quasi quarant'anni, verso la città dove mi sono anche sposato e verso questo palazzo simbolo di civiltà e di civismo.

Luigi Luzzatti, grande economista e statista di fine Ottocento e inizio Novecento, scrisse che «gli agricoltori in Italia, come dappertutto, sono lenti nei rimborsi ma fedeli al pari della terra»; e aggiunse che «di tutte le forme di credito, l'agrario è quello che più si avvicina alla creazione della ricchezza».

La prima legge sul credito agrario nell'Italia unita fu quella del 1869 (approvata dal Parlamento in quest'aula di Firenze capitale) che fu una prima risposta all'esigenza di assicurare finanziamenti all'agricoltura a tassi più bassi rispetto a quelli consueti. I legislatori risorgimentali istituirono soggetti specializzati (una specie di banche agrarie) all'erogazione di finanziamenti all'agricoltura con capitali raccolti tramite l'emissione di «buoni agrari» e di «biglietti all'ordine» da collocare presso i risparmiatori, con alcuni privilegi fiscali e processuali (per facilitare la riscossione coattiva dei crediti agrari) e l'istituzione di magazzini per il deposito dei prodotti della terra gravabili da pegno.

Si trattava di credito agrario di breve termine che non addossava oneri alla collettività, ma cercava di garantire una sufficiente quantità di credito al mondo agricolo. Erano decenni di forte lotta all'usura, condotta innanzitutto

* *Presidente dell'Associazione Bancaria Italiana*



L'acc. cav. lav. dott. Antonio Patuelli

con la nascita delle Casse di Risparmio che si affiancavano ai Monti di Pegno in una finanza etica, cui sarebbe seguita la nascita delle Banche Popolari.

Allora l'agricoltura forniva la parte più importante della ricchezza prodotta, dava il più elevato contributo al gettito delle imposte e occupava oltre il 60% della popolazione attiva. Dopo avere immaginato un'Italia "giardino d'Europa", si cominciava a conoscere l'amara realtà del territorio, con le montagne scoscese, le colline franose, il clima irregolare e talora violento, i bacini fluviali dissestati, le terre soggette a frequenti dissesti idrici, le paludi costiere regno della malaria. A questo proposito, fu Raffaele Pareto (padre di Vilfredo) a fare la prima indagine (1865) e, poco dopo, Luigi Torelli (deputato al parlamento nazionale) percorse l'Italia a dorso di mulo e disegnò la carta della malaria, documento impressionante del degrado ambientale, economico e sociale di vasti territori. Completò l'opera Stefano Jacini con la sua vasta e completa Inchiesta Agraria (1881). La sopravvenuta coscienza della gravissima situazione del territorio nazionale, indusse il ministro Alfredo Baccarini a convincere il Parlamento che la bonifica delle paludi, necessaria a eliminare la malaria, dovesse essere opera di pubblico interesse e rendendo legittimo l'intervento dello Stato, in unione con quello dei privati, proprietari delle terre. La prima efficace legge sul tema fu approvata nel 1882. Ma questo compito era molto

costoso per lo Stato, ancora gravato dalle spese dell'unificazione nazionale, e per i proprietari privati di territori difficili e improduttivi. Ed era uno sforzo di decenni. Anche per questo il credito agrario doveva essere differente da quello ordinario, subire la rigidità dei cicli e dei rischi di produzioni, in una fase storica di significativa evoluzione culturale e organizzativa del mondo rurale con sintomi di attività imprenditoriali moderne che necessitavano di strumenti finanziari coerenti.

Nella seconda metà dell'Ottocento l'agricoltura aveva un ruolo trainante nel mondo produttivo dell'Italia da poco unita ed esemplari rimangono le nitide figure di agricoltori statisti come Cavour, Minghetti e Ricasoli e dell'Accademia dei Georgofili. Cavour, Minghetti e Ricasoli furono, infatti, agricoltori impegnati e innovativi, che consideravano la proprietà come parte integrante della persona, che vedevano nell'indipendenza dei liberi proprietari della terra la condizione dell'autogoverno locale e della gratuità delle funzioni pubbliche e amministrative, che nel garantismo costituzionale ricercavano la stabilità di istituzioni eticamente inappuntabili, rette da uomini seri, laboriosi, animati da autentiche passioni patriottiche.

A fine Ottocento, dopo gli anni difficili della crisi agraria (dovuta alla concorrenza dei prodotti agricoli provenienti dalle Americhe e dall'India, con la navigazione a vapore), ci fu una spinta imprenditoriale e innovativa, con i concimi chimici (cui si attribuisce l'inizio dell'agricoltura scientifica), le prime macchine agricole, le nuove colture (ad esempio la barbabietola e la stessa frutticoltura industriale), i fitofarmaci a base di rame e zolfo e il miglioramento genetico dei cereali e del bestiame. In più, non si può dimenticare la nascita delle cooperative, quelle di conduzione, sorte col lodevole scopo di attenuare il dramma della disoccupazione bracciantile, e anche di quelle di produzione, di servizi meccanici, di acquisto e vendita di mezzi di produzione e di prodotti, fra cui i Consorzi agrari.

Il credito agrario era visto come una delle vie per ricercare la trasformazione e la crescita del mondo agricolo.

Ma le esperienze dell'applicazione della legge del 1869 non furono efficaci: l'inchiesta Jacini sottolineò la limitatezza pratica delle banche agrarie e la scarsità dei finanziamenti all'agricoltura. Uno dei problemi fu quello dell'inadeguatezza delle garanzie che l'imprenditore non proprietario poteva fornire al soggetto bancario.

La successiva legge sul credito agrario, del 1887, autorizzava tutte le banche a occuparsi di credito agrario rendendo possibile anche la trasformazione degli antichi Monti frumentari in Istituti di credito agrario.

Sempre senza oneri per lo Stato, la nuova legge realizzava un'innovazione,



Il pubblico nel Salone dei Cinquecento

superando taluni limiti della normativa sul pegno e prevedendo la possibilità di costituire un “privilegio convenzionale” sui beni mobili iscritti nel processo produttivo o sui frutti del medesimo. Si prevedeva altresì un limite all’autonomia degli istituti di credito nell’ammontare dei tassi.

Ma anche queste innovazioni non furono risolutive e il Novecento vide, nei primi due decenni, una ricerca di vie nuove e di sperimentazioni che portarono all’intervento dello Stato con la creazione di istituti speciali di credito agrario a carattere regionale, soprattutto nelle regioni meridionali, con differenti dotazioni finanziarie, frutto di assegnazione di risorse statali, oltre che di anticipazioni a bassissimo tasso.

Con appositi provvedimenti legislativi vennero costituiti istituti speciali di credito agrario sulla base di una legislazione che trovò un assestamento con il testo unico del credito agrario del 1922 (1° Governo Facta), profondamente riformato dal decreto legge del 1927 che, in un’epoca di forte dirigismo, inserì anche il credito agrario nel forte controllo governativo preposto anche a funzioni di indirizzo sulla gestione complessiva dei finanziamenti degli istituti regionali. Il sistema politico, accentratore e dirigista, adottò però alcuni obiettivi della “grande” politica agraria liberale precedente, ossia la bonifica e la colonizzazione delle terre (che doveva essere portata a termine), il poten-

ziamento delle capacità produttive attraverso le innovazioni, la ricerca e sperimentazione agronomica, nonché la divulgazione. Fece, fra i tanti, l'errore di eccedere nella protezione dell'agricoltura per giungere all'autarchia.

Per gli istituti federali di credito agrario la legislazione di fine degli anni Venti prevedeva la dotazione di capitale da parte dello Stato e dei soggetti bancari partecipati, il risconto del portafoglio agricolo e delle anticipazioni in conto corrente offerte dalle stesse banche. Ci fu grande attenzione alla definizione tecnica degli investimenti agricoli e alle forme del credito agrario che venne incasellato nello schema del credito d'esercizio, a medio termine (di dotazione) e a breve termine (di conduzione), e del credito di miglioramento, a lungo termine. Inoltre furono precisati gli strumenti: la cambiale agraria per l'esercizio e l'ipoteca per il miglioramento a garanzia reale.

La legislazione bancaria degli anni Trenta attribuì alla Banca d'Italia i poteri di controllo sul mondo del credito agrario, limitando il dirigismo diretto di Stato. Ma soltanto il credito agevolato portò una svolta nel mondo agricolo.

Nel secondo dopoguerra le esigenze della ricostruzione e della modernizzazione dell'agricoltura, coniugate a una diversa visione dello Stato, meno attento ai vincoli di bilancio e più interventista sul piano economico, portarono a una diffusa legislazione statale (e anche regionale dopo il 1970) che garantì un favore particolare alla piccola proprietà contadina e alla cooperazione.

Questa normativa, anche frammentata, distinta fra credito di gestione e di miglioramento, manteneva, però, diversi vincoli della legislazione degli anni Venti che avevano allora perfino imposto un rappresentante del governo nei consigli di amministrazione degli istituti regionali di credito agrario con potere di annullare le delibere non conformi alla legge o di sospendere l'applicazione di quelle non rispondenti ai criteri fissati.

Nel secondo dopoguerra si cominciò con l'utilizzare il credito agrario per la formazione della proprietà coltivatrice. Poi, tra la fine degli anni Sessanta e gli anni Settanta, il credito agrario, erogato fin dall'inizio alle cooperative di conduzione, fu allargato a tutte le cooperative agricole, anche a quelle esercitanti una sostanziale attività commerciale o industriale. Fu un'esplosione del credito agrario (soprattutto di esercizio) che venne sempre più assorbito da imprese anche ben diverse da quelle propriamente agricole. Poi il credito agrario fu allargato a tutte le industrie di prima lavorazione dei prodotti agricoli.

L'inizio del superamento di queste stratificazioni si verificò alla fine degli anni Settanta che videro l'abbandono della presenza di rappresentanti governativi alle riunioni dei consigli di amministrazione degli istituti regionali, attribuendo alla Banca d'Italia, sulla base delle direttive del Comitato Inter-

ministeriale per il Credito e il Risparmio, le disposizioni relative all'attività degli Istituti stessi.

Questo percorso di liberalizzazione graduale del credito agrario è avvenuto pur nella esistenza del vincolo di destinazione del credito agrario come credito di scopo.

Il credito agrario agevolato si è configurato (e si configura ancora quando resiste) innanzitutto come concorso nel pagamento degli interessi da parte dello Stato e in forme anche diverse da parte delle Regioni che si sono caratterizzate per una nutrita e variegata legislazione in proposito.

La svolta decisa è venuta con il Testo Unico bancario del 1993 che ha abolito gran parte delle specializzazioni del credito agrario e gli stessi istituti speciali di credito agrario. Il Testo Unico del '93 ha trasformato il credito agrario in credito all'agricoltura, quasi esclusivamente di diritto ordinario. Il Testo Unico ha definito il «credito agrario come quello che ha per oggetto la concessione da parte delle banche di finanziamenti destinati alle attività agricole e zootecniche nonché a quelle a esse connesse o collaterali».

Il Testo Unico ha notevolmente semplificato il quadro normativa del credito agrario innanzitutto con la despecializzazione temporale, operativa e istituzionale. La banca non risente più di segmentazioni fondate sulla durata delle operazioni di prestito ammesse (di breve periodo per le banche e di lungo periodo per gli Istituti di credito speciale), sulla tipologia di servizi erogabili (di credito ordinario da un lato e di credito speciale dall'altro) o sulla configurazione giuridica assunta (società per azioni, istituti di credito di diritto pubblico, società cooperative, ecc.).

Ciò ha comportato per tutte le banche la facoltà di esercitare credito all'agricoltura, facendo venir meno il principio della specialità dell'offerta e della necessaria autorizzazione per l'intervento in tale comparto creditizio, che caratterizzavano l'epoca precedente al 1993.

Inoltre si è modificato il target di riferimento: tra i clienti non sono più ricompresi unicamente gli agricoltori, ma tutti i professionisti coinvolti nelle diverse fasi della filiera agro-alimentare.

Questo modello di banca, a venti anni di distanza, ha reso più dinamico il settore bancario e ha consentito di evolvere sotto la spinta del mercato e della concorrenza. Si è sviluppata spesso una volontaria specializzazione creditizia: assistiamo al crescere di intermediari (o di divisioni al loro interno) che, per autonoma scelta strategica, si rivolgono all'impresa e al mercato del credito all'agricoltura. L'offerta creditizia comprende qualunque strumento di finanza, sia per capitale di debito, sia di rischio, estendendosi dal "classico" credito fino alla partecipazione azionaria.



L'acc. cav. lav. dott. Antonio Patuelli legge la prolusione inaugurale

Questo è un elemento che va assolutamente apprezzato e ben compreso, perché rappresenta forse il principale beneficio derivato dal forte rinnovamento intervenuto negli ultimi anni all'interno del mondo bancario.

Il rapporto tra impresa agricola e mondo bancario è oggi in piena evoluzione, caratterizzato da un rinnovato interesse nei confronti del settore primario da parte del comparto creditizio, come dimostrano i più recenti dati sul credito all'agricoltura.

Nel frattempo il nuovo Titolo V della Costituzione, introdotto dalla legge costituzionale del 2001, all'articolo 117 assegna alla legislazione concorrente fra Stato e Regioni, fra l'altro «enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale», citando figure giuridiche non più esistenti e superate dal Testo Unico. Del resto, l'assegnazione alle Regioni di fortissime competenze nel campo dell'agricoltura deve essere rivista, perché l'agricoltura è divenuta l'insieme agro industriale e commerciale, e il suo mercato tende a divenire quello dell'Europa e del mondo.

Facendo un bilancio dei finanziamenti bancari all'agricoltura in vigenza della vecchia legge bancaria, essi crebbero dai 4 milioni di Euro del 1981 ai 20 milioni di Euro dei primi anni Novanta.

Poi il Testo Unico del 1993 impose una scelta che, dopo le incertezze dovute alla ristrutturazione dei primi anni, ha visto crescere progressivamente

il credito all'agricoltura fino ai circa 44 milioni di Euro del 2012 e del 2013, i massimi storici, di fronte ai quali le sofferenze sono ora attestate a circa il 10%, un livello certamente elevato, ma inferiore a quello degli ultimi anni della precedente legislazione.

Marginale è, invece, divenuto l'ammontare del credito agevolato all'agricoltura sceso nel 2009 sotto il miliardo di Euro e attestato nel 2012 e 2013 a poco più di soli 500 milioni di Euro.

Insomma, nonostante la despecializzazione, le banche in Italia hanno sviluppato il credito agrario visto come un settore imprenditoriale e come tale valutandolo senza privilegi o discriminazioni.

Guardando al futuro possiamo constatare da parte delle banche in Italia un rinnovato, più forte interesse verso il comparto agricolo, con la nascita anche di nuovi settori dedicati e lo sviluppo di prodotti specifici, conseguente anche a una più corretta applicazione dei principi di Basilea e di una più accurata valutazione del rischio in un comparto così peculiare, quale quello dell'agricoltura.

Nonostante le tendenze nei nuovi flussi di rischiosità spesso meno alti in agricoltura che nel complesso dell'economia, il rapporto banca-impresa agricola incontra, però, difficoltà quando vi sono carenze informative sui dati contabili, dovute in molti casi da una sovrapposizione e confusione tra patrimonio personale e aziendale e dalla dimensione media delle imprese, ancora molto piccole in Italia.

Più le aziende agricole vedranno crescere una cultura d'impresa e strutture di gestione proprie delle imprese, più sarà possibile favorire l'ulteriore crescita di una seria e trasparente collaborazione fra banche e imprese agricole in una fase in cui le aziende agricole sono spesso protagoniste di nuovo interesse.

Ma lo Stato e le istituzioni italiane in genere debbono smettere di incrementare la pressione fiscale sull'agricoltura e sulle banche che stanno affrontando la lunga crisi con oneri fiscali eccessivi rispetto alla redditività di questi anni, non favorendo così una maggiore solidità innanzitutto patrimoniale indispensabile sia per la crescita dell'agricoltura, sia per la competizione delle banche italiane nella crescente unione bancaria europea.