

ANTONIO PATUELLI*

Credito agrario, ieri e oggi

Lettura tenuta il 25 gennaio 2010

Essendo la prima volta che prendo la parola in questa antica e nobilissima Accademia, desidero ringraziare la Presidenza e il Corpo Accademico per l'onore che mi è stato rivolto.

Non riesco a nascondere che ritengo che l'onore dipenda più che dalla mia natura di agricoltore e dalla mia storia personale di parlamentare per due legislature in Commissione Agricoltura della Camera dei Deputati e attualmente, da oltre quindici anni, banchiere sempre legato al realismo di origine agricola, più di tutto questo, ritengo che il mio cognome mi abbia facilitato. Infatti, di questo prestigioso consesso, mio padre, Vincenzo Patuelli, fece parte attivamente, in amicizia col Presidente, prof. Scaramuzzi e con tanti di voi.

Anche per questo implicito, ma chiarissimo ricordo, vi ringrazio di cuore.

* * *

Le vicende del credito agrario appartengono in gran parte alla storia del diritto italiano. Infatti la prima legge è proprio risorgimentale, la n. 516 del 21 giugno 1869, successiva di ben poco all'immane sforzo governativo e parlamentare di unificazione monetaria e normativa delle province dei tanti antichi stati preunitari.

La legge del 1869 concretizzò una prima risposta all'esigenza di assicurare finanziamenti all'agricoltura a tassi più bassi rispetto a quelli consueti e di mercato.

In coerenza con il liberalismo dell'epoca, i legislatori risorgimentali disposero l'istituzione di soggetti specializzati (una specie di banche agrarie)

* *Agricoltore, Presidente Gruppo Cassa di Risparmio di Ravenna Spa, Cavaliere del Lavoro*

all'erogazione di finanziamenti all'agricoltura con capitali raccolti tramite l'emissione di cosiddetti "buoni agrari" e di "biglietti all'ordine" da collocare presso i risparmiatori, favorendo 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.

Evidentemente si trattava di credito agrario di breve termine che non addossava oneri alla collettività, ma cercava di realizzare un circuito che garantisse una sufficiente quantità di credito al mondo agricolo. Erano, infatti, decenni di forte lotta all'usura, condotta innanzitutto con la nascita delle Casse di Risparmio che si affiancavano ai Monti di Pegno in una finanza etica, cui sarebbe seguita, verso la fine Ottocento, la nascita anche delle Banche Popolari, che contribuivano a sviluppare le più semplici operazioni per i piccoli e medi operatori economici.

Il credito agrario, che doveva essere in qualche modo differente da quello ordinario, subiva ovviamente le rigidità dei cicli delle produzioni, con i rischi connessi, in una fase storica di significativa evoluzione culturale e organizzativa del mondo rurale che vedeva sviluppare sintomi di attività imprenditoriali moderne che necessitavano, quindi, di strumenti finanziari coerenti.

Pur lontani dall'agrimonia, nella seconda metà dell'Ottocento l'evoluzione agricola aveva un ruolo trainante nel mondo produttivo dell'Italia da poco unita ed emblematiche ed esemplari rimangono tuttora nitide le figure di agricoltori statisti come Cavour, Minghetti e Ricasoli innanzitutto. Cavour, Minghetti e Ricasoli furono, infatti, agricoltori impegnati e innovativi esponenti di un liberalismo europeo che considerava la proprietà come parte integrante della persona umana, che vedeva nell'indipendenza dei liberi proprietari della terra la condizione dell'autogoverno locale e della gratuità delle funzioni pubbliche e amministrative, che nel garantismo costituzionale ricercava la stabilità di un sistema politico eticamente inappuntabile, fatto da uomini seri, laboriosi, animati da autentica passione patriottica.

A fine Ottocento, dopo gli anni difficili della crisi agraria (scatenata dalla concorrenza dei prodotti agricoli provenienti dalle Americhe e dall'India, con la navigazione a vapore) ci fu una vigorosa spinta imprenditoriale e innovativa, con i concimi chimici, le prime macchine agricole, le nuove colture (ad esempio la barbabietola e la stessa frutticoltura industriale) e il miglioramento genetico del bestiame, la nascita delle cooperative, tra cui la stessa Federconsorzi e i consorzi agrari.

Quindi il credito agrario era visto come una delle vie per ricercare la trasformazione e la crescita del mondo agricolo rispecchiando, come è avvenuto in quasi un secolo e mezzo di legislazione italiana, tempo per tempo, le con-

vinzioni di fondo, gli ideali e le filosofie delle varie fasi della storia politica e del diritto.

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

La successiva legge sul credito agrario, la 4276 del 23 gennaio 1887, vide la luce nei mesi conclusivi della lunga stagione governativa di Agostino Depretis, quando già si prefigurava l'ascesa di Francesco Crispi e del suo tentativo di rendere più forte la legislazione dello Stato.

La nuova legge autorizzava tutti gli istituti di credito e anche le nuove Casse Rurali 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 significativa 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, senza oneri per lo Stato, non furono risolutive e il nuovo secolo vide, nei primi due decenni, una ricerca di vie nuove e di sperimentazioni che portarono all'intervento finanziario dello Stato con la creazione di istituti speciali di credito agrario a carattere regionale, soprattutto nelle regioni meridionali (in una fase storica nella quale era quasi irrilevante la nozione di regione), con differenti dotazioni finanziarie frutto innanzitutto 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 9 aprile 1922 (primo Governo Facta), destinato, però, a essere profondamente riformato dal decreto legge 29 luglio 1927 che, in un'epoca di leggi fortemente dirigistiche, inserì anche il credito agrario in un contesto sottoposto a forte controllo governativo preposto anche a funzioni di indirizzo sulla gestione complessiva dei finanziamenti gestiti dagli istituti regionali.

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 sconto del portafoglio agricolo e delle anticipazioni in conto corrente offerte dalle stesse banche. Ci fu grande attenzione alla definizione tecnica degli investimenti agricoli e di conseguenza 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 i poteri di controllo sul mondo del credito agrario alla Banca d'Italia limitando il dirigismo diretto di Stato. Ma soltanto il credito agevolato portò a 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, spesso continua legislazione statale (e anche regionale dopo il 1970) che garantirono un favore particolare al mondo della piccola proprietà contadina e a quello della cooperazione.

Questa normativa, anche molto 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, uguagliando la domanda di credito per tale scopo al miglioramento. Più avanti, 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. Più avanti ancora 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 il superamento della disposizione relativa alla presenza di rappresentanti governativi alle riunioni dei consigli di amministrazione degli istituti regionali, attribuendo alla Banca d'Italia, sulla base delle direttive del CICR (Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio), le disposizioni generali o particolari relative all'attività degli Istituti stessi.

Questo percorso di liberalizzazione graduale del credito agrario è avvenuto pur nella perdurante rilevanza del vincolo di destinazione che caratterizza il 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.

Una svolta decisa, e per ora definitiva, è venuta agli inizi degli anni Novanta con il Testo Unico bancario del 1993 che ha sostituito la vecchia legislazione del 1936 e ha portato all'abolizione di gran parte delle specializzazioni del credito agrario e degli stessi istituti speciali di credito agrario. Insomma, il Testo Unico del '93 ha trasformato il credito agrario in credito all'agricoltura, quasi esclusivamente di diritto ordinario.

Infatti, il Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia ha innanzitutto 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».

L'attuale Testo Unico ha, infatti, notevolmente semplificato il quadro normativo del credito agrario: le innovazioni più significative si sostanziano nei principi di despecializzazione temporale, operativa e istituzionale. In altre parole: 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 T.U. bancario del 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.

Non mi sembra che questo modello di banca, a 15 anni di distanza, mostri un particolare bisogno di adeguamento. Al contrario, esso ha reso più dinamico il settore bancario e ha consentito ai nostri intermediari creditizi di evolvere sotto la spinta del mercato e della concorrenza.

In questo processo si è sviluppata spesso una volontaria specializzazione creditizia: assistiamo oggi al crescere di intermediari (o divisioni al loro interno) che, per autonoma scelta strategica, si rivolgono esclusivamente all'impresa, al mercato del credito all'agricoltura, ecc.

Quello che mi pare positivo in questa tendenza è che si afferma una despecializzazione non dettata da disposizioni normative, ma piuttosto da reali bisogni finanziari della clientela. Questo implica che l'offerta creditizia possa comprendere qualunque strumento di finanza, sia per capitale di debito, sia di rischio, estendendosi dal "classico" credito fino alla partecipazione azionaria.

Questo è un elemento che va assolutamente apprezzato e ben compreso da parte della clientela, perché rappresenta forse il principale beneficio che è derivato dal forte rinnovamento intervenuto negli ultimi anni all'interno del sistema 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 18 ottobre 2001, n. 3, all'articolo 117 (profondamente innovato) prevede la competenza esclusiva dello Stato su «moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari», mentre assegna alla legislazione concorrente fra Stato e Regioni, fra l'altro le «Casse di Risparmio, Casse Rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale», citando figure giuridiche non più esistenti e comunque superate dalla legge Amato del 1990 e soprattutto dal citato Testo Unico del credito che ha despecializzato il mondo bancario superando vecchie distinzioni e limiti di operatività fra le diverse forme di istituti di credito.

Attualmente, quindi, vige in proposito una forte incertezza del diritto che non sta ancora producendo effetti rilevanti, ma che rappresenta un pericolo oggettivo, non soltanto concettuale, ma anche pratico.

* * *

La legislazione italiana è così ampia, così poco ordinata che è sempre difficile tracciare un quadro di sintesi esaustivo.

Con alcune recenti leggi finanziarie sono stati approvati provvedimenti per favorire l'integrazione di filiera del sistema agricolo e agroalimentare e il rafforzamento dei distretti agroalimentari nelle aree sottoutilizzate: in proposito il Ministero delle politiche agricole e forestali, nel rispetto della programmazione regionale, promuove, nel limite finanziario complessivo fissato con deliberazione del CIPE, contratti di filiera a rilevanza nazionale con gli operatori delle filiere, ivi comprese le forme associate, finalizzati alla

realizzazione di programmi di investimenti aventi carattere interprofessionale, in coerenza con gli orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato in agricoltura.

* * *

I finanziamenti bancari al settore dell'Agricoltura, Silvicultura e Pesca hanno manifestato, tra dicembre 2000 e ottobre 2009, un incremento in termini di ammontari: da 23 a 38 miliardi di euro.

Nel corso del 2009 il tasso di crescita tendenziale di tali finanziamenti ha manifestato una sostanziale tenuta, passando dal +4,2% di fine 2008 al +3,2% di ottobre 2009, un valore, quest'ultimo, superiore alla media nazionale.

Tale dinamica degli ultimi mesi si è dispiegata in una fase di recessione dell'economia italiana ed è risultata di intensità superiore rispetto a molti altri settori produttivi.

Anche il rapporto tra ammontare utilizzato e accordato dei finanziamenti bancari per cassa all'Agricoltura, Silvicultura e Pesca non ha mostrato sostanziali differenze negli ultimi anni, oscillando, sul periodo, intorno all'82-85%. Negli ultimi mesi, invece, il livello delle sofferenze lorde del settore è andato aumentando, dopo una fase di sensibile rallentamento: il rapporto sofferenze lorde – impieghi del settore dell'Agricoltura, Silvicultura e Pesca dopo essere sceso, tra marzo 2005 e dicembre 2008, da circa il 10% al 5,3%, è aumentato nel 2009, raggiungendo quasi il 6,2% a fine ottobre 2009.

* * *

Assai vivace è il dibattito sulle prospettive del credito all'agricoltura sulla base del nuovo accordo di Basilea (noto come Basilea 2) per la regolamentazione del capitale delle banche.

Per facilitare l'accesso al credito, sul fronte privato, è risultata sempre premiante la strategia dell'adattamento del prodotto finanziario all'ammortamento tecnico degli investimenti, consentendo anche di flessibilizzare a livello quantitativo e temporale i rimborsi. Da parte pubblica, l'accesso al credito delle aziende agricole e agro-industriali potrebbe essere facilitato anche attraverso il potenziamento del ruolo dei Fondi di rotazione, istituiti a livello regionale, per la concessione sia di garanzie, sia di fidi a tassi di favore per investimenti, compatibilmente con la normativa comunitaria sugli aiuti di Stato in agricoltura.

Con “Basilea 2” sono determinanti, in particolare, le caratteristiche aziendali, sia per quanto riguarda la solidità patrimoniale, sia per l’aspetto reddituale. La trasparenza è alla base comunque di ogni valutazione in proposito. Pertanto riteniamo che l’agricoltura non sia eccessivamente preoccupata da rischi di restrizioni creditizie con “Basilea 2”, trattandosi di un comparto caratterizzato dalla più semplice visibilità e controllabilità dei capitali e dalla sostanziale maggiore semplicità dei bilanci.

Peraltro, dopo il Testo Unico del 1993, quando si confrontano le aziende agricole e le banche, bisogna sempre considerare che si tratta, pur con tutte le ovvie distinzioni, sempre di imprese, di aziende private che si muovono in un quadro di concorrenza, senza privilegi per alcuno.

Inoltre l’Euro ha portato un’importante e profonda innovazione anche al credito all’agricoltura, avendo garantito tassi quanto mai bassi e così maggiormente confacenti per un comparto che frequentemente si caratterizza per il limitato valore aggiunto delle produzioni.

* * *

In generale con riferimento alle imprese italiane di ogni settore è importante sottolineare, tuttavia, che le problematiche riscontrate da queste ultime non sono imputabili solo agli effetti della crisi internazionale, bensì, alla natura stessa delle imprese operanti nel settore.

Difatti, in genere, il capitalismo italiano, ancorché sia attraversato da profonde trasformazioni, presenta tuttora alcune caratteristiche di fondo che a volte rischiano di diventare fattori frenanti alla crescita e che finiscono per avere una significativa rilevanza nei rapporti con le banche:

1. il basso grado di patrimonializzazione delle imprese, derivante anche da fattori di natura fiscale, accompagnato da una scarsa attinenza al ricorso al mercato azionario che spesso viene addirittura visto come strumento di annacquamento del potere di controllo sull’impresa. Il problema della sottocapitalizzazione è ovviamente maggiore man mano che si riduce la dimensione dell’impresa e, quindi, ancora più evidente nel caso di imprese che operano nel mercato primario;
2. un significativo grado di “confusione” tra patrimonio aziendale e patrimonio personale dell’imprenditore anche in relazione alla propensione a costituire un’impresa di tipo familiare, in modo particolare in agricoltura. Non è azzardato affermare che, spesso, il bilancio aziendale viene sistematicamente ridotto ai minimi termini, con contestuale trasferimento delle risorse all’interno del nucleo familiare con cui l’azienda si identifica;

3. una frequente scarsa significatività dei dati di bilancio/modello unico, che appaiono imprecisi e poco dettagliati. Aspetto quest'ultimo ancora più critico per le imprese del settore che operano in regime di contabilità semplificata.

Il principale problema connesso all'analisi di fido alle imprese è, difatti, rappresentato proprio dalla raccolta di elementi sufficienti sui quali fondare il processo decisionale.

Le informazioni a disposizione della banca per valutare l'affidabilità delle imprese agricole sono generalmente meno numerose e trasparenti rispetto a quelle attivabili nel caso delle imprese di maggiori dimensioni. Infatti, soltanto nel caso di società di capitale è possibile accedere a informazioni contabili dettagliate e articolate secondo uno schema omogeneo, che rappresenta la base per la costruzione di un insieme di indici di redditività, liquidità, patrimonializzazione ed efficienza. Per le imprese di dimensioni più piccole i dati contabili possono invece spesso rivelarsi imprecisi e scarsamente dettagliati.

Proprio per questo motivo le banche tendono ad allargare l'orizzonte informativo oltre i semplici valori di bilancio, ad esempio ricostruendo la storia dell'imprenditore/amministratore, individuando eventuali insolvenze passate o altri fatti pregiudizievoli legati a precedenti iniziative imprenditoriali.

* * *

Agricoltura e banche sono, quindi, due aspetti fortemente correlati del medesimo mondo delle imprese e sono soprattutto interessate a regole certe di piena libertà e responsabilità aziendali.

Per fortuna sembra finita anche in Italia la fase storica delle nazionalizzazioni e degli espropri: il Novecento è stato per l'Italia un secolo per lunghi tratti terribile.

Così sembra anche conclusa la fase dell'assistenzialismo mirato, del forte clientelismo legislativo.

In sostanza: le regole generali debbono evitare privilegi e discriminazioni nelle attività imprenditoriali sia per le imprese agricole, sia per le banche.

Per l'agricoltura attendiamo soprattutto una riduzione della pressione fiscale sui vari tipi di aziende: ritengo preferibile questa via per incentivare lo sviluppo agricolo poiché si tratta di un metodo che non implica privilegi o discriminazioni per alcuno, che non comporta costi di burocrazie per la gestione delle pratiche, che non impone particolari obblighi burocratici anche alle aziende agricole di ogni genere e dimensione.

Se sarà ridotta, nelle sue varie forme, la pressione fiscale in agricoltura e se l'Euro si confermerà ulteriormente una valuta solida, stabile e affidabile, con bassissimi tassi di interesse, potrà così svilupparsi un circuito virtuoso in un'economia libera e dinamica.