

Aspetti giuridico-normativi del sistema del credito agrario di miglioramento

Antonio Carrozza*

1. *A proposito di "vincoli" all'erogazione e di tendenze verso la "despecializzazione" del credito agrario.*

Per questa relazione di carattere giuridico, in un primo momento era stato pensato un titolo che avrebbe avuto il pregio di coordinarsi strettamente con il titolo e, correlativamente, con il contenuto della relazione Grillenzoni-Gallerani, la quale si occupa, nel presente Congresso, dei 'vincoli economico-estimativi dell'erogazione del credito agrario'. Precisamente, secondo le intenzioni degli amici professori Grillenzoni e Sorbi, la presente relazione avrebbe dovuto trattare dei 'vincoli giuridici nell'erogazione del credito agrario'; e in tal modo, senza dubbio, si sarebbe realizzata una perfetta simmetria con la relazione di carattere economico-estimativo. Senonché parlare dei "vincoli" (immagino: vincoli legislativi, regolamentari, amministrativi, procedurali) sul piano giuridico anche in questo caso sarebbe come "portare vasi a Samo": tutte le vie del credito agrario sono lastricate di vincoli, limiti e condizioni, e lo stesso si verifica in ogni zona della materia giuridica.

Perciò, trattando di un qualsiasi diritto soggettivo (come potrebbe essere il diritto al finanziamento creditizio, subordinatamente al verificarsi di certe circostanze), è inevitabile scontrarsi con l'esistenza di una congerie senza fine di limiti, vincoli, ecc. Il concetto di limite, infatti, è coesenziale al concetto stesso di diritto. Si pensi alla storia del diritto di proprietà, che sembrava un tempo potesse fare eccezione a questa regola, data l'ampiezza del contenuto di questo diritto, reputato "assoluto". Poco per volta l'esercizio di questo diritto è stato circondato di limiti, specie nel caso della proprietà fondiario-agraria, e il loro numero è andato aumentando, sì da fre-

* Professore Ordinario di Diritto Agrario nell'Università di Pisa.

nare gravemente la libera esplicazione delle facoltà e delle pretese contenute in quel diritto. Così, mentre qualche secolo fa i dottori vanamente tentavano di determinare l'esatto contenuto di quel diritto enumerando i poteri del *dominus* in senso positivo, oggi è facile enumerarli, se è lecito usare questa espressione, in negativo. Anzi, durante il periodo della riforma dei contratti agrari vennero convocati seminari e congressi per discutere se al proprietario terriero dovesse essere costituzionalmente garantito, a prescindere dall'eventuale ricorso all'espropriazione, un *contenuto minimo* di godimento del suo fondo.

Circa i vincoli che riguardano l'erogazione del credito agrario si può dire questo, in generale, dopo aver constatato che sarebbe una fatica improba sviscerare fino in fondo l'argomento sotto questo angolo di visuale: che in sede di progettazione della riforma del credito agrario si propone da molte parti una trasformazione del sistema che si risolve in un'attenuazione dei vincoli esistenti, così da rendere il sistema meno rigido di quanto risulta dalla legge fondamentale del 1928; e meno rigido significa meno vincolato, anche e soprattutto per quanto concerne il collegamento fra operazione singola finanziata e destinazione del finanziamento concesso. Verso questa direzione si muove — com'è noto — la proposta contenuta nell'articolo che al riguardo ha approntato la Banca d'Italia; proposta che anche per questo motivo riscuote molte simpatie nell'ambiente degli operatori professionali del ramo.

Su questo punto però bisogna intendersi. La riforma disegnata dalla Banca d'Italia rimane nell'ambito di un progetto per grandi linee, che elude ogni approfondimento relativo a quei vincoli che, sia pure in più ridotta misura, sembrerebbero pur sempre inevitabili, anche accettando la filosofia di questo tipo d'intervento riformatore. Inoltre l'articolato della Banca d'Italia si rivolge di preferenza alla disciplina di quel settore del credito agrario in cui la 'despecializzazione' (se la despecializzazione deve consistere essenzialmente nella riduzione dei vincoli che contraddistinguono questo tipo di credito da tutti gli altri) è più facile da realizzare, mentre rimangono al margine della riforma i settori nei quali residuano ragioni di specialità, ossia il credito di miglioramento e il credito propriamente agevolato (che poi a sua volta, come vedremo, si suddividono in filoni diversi).

2. *Riforma della legge bancaria e riforma della somministrazione del credito*

Ancora c'è da dire che la riforma proposta dalla Banca d'Italia, per motivi ben comprensibili trattandosi dell'organo tecnico di vigilanza sugli Istituti erogatori, sembra interessarsi assai più della riforma della cosiddetta "legge bancaria", in nome dell'esigenza di rafforzare i principi di efficienza di allocazione dei prestiti e di imprenditorialità degli intermediari creditizi, che non della riforma vera e propria del credito agrario.

Ora a me sembra opportuno che nell'occasione che ci riunisce ci si occupi non dei problemi dell'ordinamento bancario e quindi di riforma della legge bancaria ma dell'ordinamento del credito agrario, colto nei suoi aspetti di specificità, diciamo pure di residua specificità. Oltretutto si nota che in tema di Istituti preposti al credito agrario i progetti di riforma seguono criteri assai divergenti: basta osservare la distanza che separa il disegno della Banca d'Italia dalla proposta parlamentare d'ispirazione comunista. Non è difficile prevedere che ben difficilmente si potrà giungere a concordare una linea comune d'intervento, sia pur frutto di compromesso politico, in ordine al problema di quanti e quali debbano essere gli Istituti autorizzati ad amministrare il credito agrario, e se essi debbano o meno agire alle dipendenze di un apposito Istituto centrale.

Queste considerazioni fanno sì che le mie poche e sommarie riflessioni si astengano dal toccare i temi attinenti ad una riforma della cosiddetta "legge bancaria", che poi secondo talune opinioni non è riforma né opportuna né necessaria, ammesso che sia possibile attuarla senza scardinare le colonne della tradizione che finora hanno retto con successo ed hanno continuato a sostenere l'edificio del credito.

Queste riflessioni, infine, sono strettamente datate, perché, dopo i primi entusiasmi riformistici, stiamo attraversando un momento di ripensamento sulle motivazioni, sulle prospettive, sugli strumenti più opportuni per la riforma del credito agrario (1).

(1) Nella precedente legislatura le superstiti proposte di legge sulla riforma della legge del 1928 erano tre: quella del P.S.I., quella della D.C. (che riprendeva pari pari l'assai pregevole progetto del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro), quella del P.C.I. Fuori sacco, per così dire, l'articolato presentato dalla Banca d'Italia.

Dopo una serie di audizioni parlamentari in sede di Camera dei deputati (Commis-

3. *La legge fondamentale del 1928 e il suo adeguamento alle trasformazioni dell'economia agricola*

Mi pare che questa decisione di farla, questa riforma, sia maturata più sulla base dell'analisi del rapporto intercorrente fra le norme di principio della legge del 1928 e le esigenze odierne del mondo agricolo che non sul riscontro preciso, che io ho cercato invano di rintracciare nella letteratura specifica, del numero e dell'entità delle modificazioni striscianti che la legge fondamentale ha subito per effetto di leggi e leggine che si sono aggiunte ad essa nel corso degli ultimi anni.

Sul primo punto, cioè sul raffronto fra norme antiquate ed esigenze attuali (sopravvenute non tanto perché è cambiata l'organizzazione del credito agrario quanto perché è cambiata l'agricoltura), mi pare che i competenti abbiano fatto sufficiente chiarezza.

Mi ha particolarmente colpito quanto ha scritto Cesare Selleri a proposito del giudizio da dare della legge generale sul credito agrario 5 luglio 1928 n. 1760, che, sia pure emendata ed integrata, è ancora oggi alla base dell'attività creditizia a favore dell'agricoltura. "La legge n. 1760 partiva dal presupposto, implicito, che la cosa migliore era non ricorrere al credito. Se proprio non se ne poteva fare a meno vi si ricorreva per quella specifica esigenza del momento. Se l'annata era andata male e i risparmi si assottigliavano per comprare i concimi, si poteva sottoscrivere, a malincuore, una cambiale agraria, della durata minore possibile, da pagare infatti col ricavato del grano. Il bestiame si 'produceva' in stalla; ma se l'afta aveva decimato l'allevamento, si potevano acquistare alcune manze ricorrendo ad un prestito di dotazione. E così, per qualche miglioramento di particolare impegno, era lecito chiedere un mutuo"⁽²⁾. Il cita-

sione agricoltura) il relatore di quella che avrebbe dovuto essere una bozza di progetto unificato, l'on. Bambi, stese una relazione di sintesi, che ora giace inutilizzata sui tavoli della Commissione. Poi l'on. Bambi non venne rieletto deputato per la 10^o legislatura, che ha avuto inizio il 2 luglio 1987. Dopo di che — se le mie informazioni sono esatte — solo il progetto di parte comunista è stato formalmente ripresentato. Questa situazione ha ingenerato un certo clima di scetticismo sul proseguimento dei lavori della riforma, posto che la riforma si faccia: e, questo è chiaro, sarà difficilissimo farla perché a mio modo di vedere le varie proposte sono troppo diverse nell'ispirazione e nella formulazione.

⁽²⁾ C. SELLERI, *La riforma del credito agrario secondo la Banca d'Italia*, in Riv. di pol. agr., 1986, p. 38.

to autore ne deduce la necessità di una riforma. Un discorso sul credito agrario e sulla sua riforma non può essere fatto in astratto, ma tenendo conto delle diverse fasi di sviluppo del settore primario dell'economia.

Le caratteristiche delle trasformazioni dell'economia agricola sono state così individuate riassuntivamente ⁽³⁾. Oggi si registrano queste linee di tendenza: *a)* orientamento prevalente della produzione in funzione del mercato; *b)* superamento della concezione di una produzione legata al fattore 'terra' e maggiore attenzione al fattore 'uomo'; *c)* crescente dipendenza dal mercato dei fattori della produzione; *d)* aumento delle dimensioni, fisiche ed economiche, delle unità aziendali; *e)* specializzazione degli ordinamenti colturali e suddivisione dei processi produttivi; *f)* sviluppo delle forme di integrazione in senso sia orizzontale che verticale; *g)* modifiche strutturali della proprietà fondiaria, ora in gran parte coincidente con l'impresa diretto-coltivatrice; *h)* crescita dei poteri gestori del coltivatore su terra altrui e della sua imprenditorialità; *i)* diffusione delle forme di agricoltura di gruppo.

Pertanto le esigenze finanziarie si sono diversificate e si sono moltiplicate, soprattutto per effetto di una evoluzione dell'attività agricola, che è entrata in una fase di aumentato dinamismo nel mentre l'ordinamento del credito nelle sue linee istituzionali rimaneva statico. È chiaro allora che un adeguamento si impone.

Venendo però a considerare il secondo punto sopra indicato (le trasformazioni delle basi legislative di partenza) è opportuno non trascurare quella riforma silenziosa della legge del 1928 che si è realizzata — di fatto o di diritto — nei decenni che ci separano dalla data di nascita di quella legge. Di fronte ad alcuni aggiustamenti che si sono verificati nel frattempo ad opera di leggi di natura creditizia ci si può rendere conto che delle "chiusure" apparentemente insuperabili sono in effetti saltate e che, in fondo, è possibile arricchire la morfologia degli interventi creditizi a sostegno dell'agricoltura senza passare per gli articoli della legge del 1928. Che ciò sia avvenuto ed avvenga per il credito agrario "ordinario" è evidente: e l'osservazione di questo fenomeno induce a chiedere riforme che avvicinino

⁽³⁾ Cfr. G. BISANTI, *Il credito agrario: aspetti e problemi*, in Nuovi quaderni del Meridione, Palermo, 1979, p. 291. Ma l'elencazione di questo autore è stata rimaneggiata e completata.

il credito agrario "ordinario" agli altri tipi di credito senza aggettivi. La realtà di questo avvicinamento è innegabile, e così pure la propensione a facilitarne l'esito a mezzo di apposite riforme.

Ma il superamento implicito dei canoni antichi è registrabile anche in presenza di provvedimenti riguardanti il credito di miglioramento. Sarebbe sufficiente a documentarlo un esame dettagliato del contenuto congiunto della legge 4 giugno 1984 n. 194, art. 6, e del regolamento che è stato emanato con decreto del Ministro del Tesoro del 29 giugno 1984 ⁽⁴⁾ in argomento di "Modalità per la concessione di mutui quindicennali per lo sviluppo e il consolidamento degli organismi cooperativi agricoli". Le caratteristiche singolarmente devianti rispetto al modello regolato dalla legge del 1928, che viene tranquillamente aggirato anzi praticamente ignorato senza che nessuno ne tragga motivo di scandalo, sono già state messe in luce da chi ha avuto occasione di farne un commento ⁽⁵⁾.

Come si vede, sono tanti i modi di realizzare una riforma del credito agrario; e si vede ancora che il principale effetto della riforma non dovrebbe consistere tanto nell'abrogare formalmente la normativa di base vigente, già tacitamente e sotteraneamente sostituita *pro parte*, quanto nel sanzionare ufficialmente il trapasso ad una nuova normativa di base, magari contenente pochi principi direttivi (così come propone lo scarno articolato della Banca d'Italia), che siano tali peraltro da assecondare una spontanea evoluzione del sistema in disparate direzioni.

4. *La filosofia del cambiamento, con riguardo alle garanzie tipiche del credito agrario*

Leggendo fra le righe delle diverse proposte di riforma si avvertono i sintomi di un cambiamento della filosofia che finora presiedeva all'evoluzione spontanea del sistema del credito agrario, anche a prescindere dalle singole modifiche che vengono formalmente avan-

⁽⁴⁾ V. GAZZ. UFF. 7 luglio 1984, n. 186. L'articolo 6 della legge n. 194 del 1984 prevede il concorso pubblico (nella misura del 10% ed entro il limite di impegno di 20 milioni) nel pagamento degli interessi relativi a mutui quindicennali contratti da consorzi nazionali di cooperative agricole oppure da cooperative agricole di rilevanza nazionale, al duplice scopo di provvedere al loro *consolidamento e sviluppo*.

⁽⁵⁾ V. specialmente A. JANNARELLI, in sede di commento ai suddetti provvedimenti, in *Corriere Giuridico*, 1984, p. 233.

zate. Sembra esemplare in questo senso l'argomento delle garanzie che assistono la concessione di credito.

Tutte le proposte si occupano delle garanzie tipiche del credito agrario, con sottolineature varie di questo o di quel tipo di garanzia convenzionale o legale. Ma si ha l'impressione che non sia più questo il punto nevralgico della normativa, e dunque sia declinante quella che è sempre stata una delle principali e più scoperte caratteristiche differenziali del credito agrario. È pur vero che nel tessuto delle proposte di riforma le garanzie classiche vengono mantenute, ma intanto è manifesta la preferenza per le garanzie personali piuttosto che le reali (il ricorso a queste ultime perde inevitabilmente d'importanza e di frequenza nella misura in cui il credito viene elargito all'imprenditore anziché al proprietario).

Contrariamente alla logica privatistica finora dominante il tema delle garanzie, è inevitabile che un moderno credito agrario, presentandosi anche come servizio d'interesse pubblico, si preoccupi maggiormente delle coperture del rischio con strumenti sussidiari, istituendo e mantenendo provvidenze come quelle del Fondo interbancario di garanzia o della Sezione di esso, oppure moltiplicando le forme di fidejussione prestata da Enti pubblici.

5. *(segue) Con riguardo agli strumenti operativi e alla loro "detipizzazione". Conseguenze sulla 'specialità' del sistema*

Può apparire singolare e, a prima vista, di ardua giustificazione il fatto che le prospettive di riforma — quali risultano dalla lettura delle proposte d'iniziativa parlamentare — lascino in una semi-oscurità gli strumenti più caratteristici dell'erogazione del credito agrario, a cominciare dalla cambiale agraria, che taluni vorrebbero addirittura sopprimere. Viene anche manifestata diffidenza, se non ostilità, per il credito in natura. A quanto pare non si nutre troppa fiducia nemmeno sul più recente e meno tipico strumento: il conto corrente agrario. Ma quest'ultimo dato sembra contraddire l'intento di trasformare il credito agrario "ordinario", perlomeno quello a breve termine, in un credito propriamente ordinario, senza ulteriori specificazioni.

La prima impressione che si ricava da quanto osservato in questo paragrafo e nel precedente conferma la difficoltà di continuare a sostenere la peculiarità del credito agrario, tradizionalmente fon-

data su elementi come quello delle garanzie tipiche o degli strumenti negoziali e contrattuali tipici (ed anzi esclusivi, come nel caso della cambiale agraria, che è un titolo di credito anomalo perché non è nato per circolare). Se poi venisse meno, come non è improbabile, l'odierno ordinamento "chiuso" degli enti mutuanti, e l'accesso al credito venisse aperto anche a soggetti che agricoltori non sono (secondo una linea di tendenza abbastanza netta ancorché non immune da critiche, come vedremo), allora parrebbe prossima a cadere tutta l'impalcatura di argomenti che finora ha sorretto l'affermazione di specialità e prenderebbe consistenza la previsione di un inevitabile appiattimento del credito agrario e di un suo assorbimento nel sistema del credito in generale.

6. Nuovi argomenti in favore della 'specialità': in particolare, la destinazione del finanziamento all'impresa agricola

Hanno dunque ragione coloro che non concordano con le ricorrenti affermazioni di specialità e ritengono che il credito agrario sia già entrato o perlomeno stia entrando nella fase della cosiddetta "despecializzazione"?

Io ritengo che sia doveroso, in primo luogo, distinguere fra credito agrario di esercizio e credito agrario di miglioramento, sul quale la tendenza alla despecializzazione incide diversamente.

In secondo luogo, se per despecializzazione si intende la rimozione o la riduzione dei vincoli (soprattutto nel senso dei vincoli di destinazione) cui prima alludevo (v. *retro*, § 1), il punto di arrivo sarà la maggiore efficienza e snellezza delle operazioni di somministrazione del credito sotto il profilo tecnico-bancario, piuttosto che la scomparsa delle già accennate peculiarità che hanno consentito ai giusagraristi di rivendicare la pertinenza degli istituti giuridici del credito agrario all'oggetto del diritto agrario.

In terzo e ultimo luogo, è da ricordare che un punto fermo rimane in ogni caso la *destinazione* del credito agrario, sia pure rinnovato e riformato, all'impresa agricola nella sua globalità e unitarietà. È unanime la previsione della centralità che dovrà occupare (e in gran parte, anticipando la riforma, già occupa) nel sistema del credito agrario la nozione di impresa, così come acquisita al termine di una lunga e raffinata stagione di elaborazioni dottrinali, prima ad opera dei cultori di diritto commerciale e poi, fatte le debite

puntualizzazioni e distinzioni, per opera dei cultori di diritto agrario. Dunque la prospettazione di un credito funzionalizzato all'impresa agricola rende superfluo il ricorso — fattosi, come si è detto, più difficile — agli altri elementi già utilizzati in passato come fondamento di specialità.

Per misurare l'entità e la natura del cambiamento di prospettiva occorre riandare al clima in cui maturò la legge del 1928, per la quale finanziare l'agricoltura significava finanziare singole e ben determinate "operazioni" che il proprietario agricoltore si prefiggeva di compiere. Impostazione di cui è evidente l'analogia con il criterio generale di qualificazione dei singoli "atti di commercio" che caratterizzava il codice di commercio del Regno d'Italia del 1882. Questo codice infatti si apriva con l'enumerazione, nell'art. 3, degli atti da ritenere atti di commercio, oggetto di regolamentazione delle norme di quel codice e quindi sottratti alla disciplina del codice civile del 1865.

Ma è lontano ormai il tempo di un diritto commerciale riferito agli atti di commercio; essi sono ora unificati nella cornice della complessiva attività costituente impresa. Ed egualmente appare superata la metodologia consistente nell'identificare una serie legale di "atti di agricoltura" (6), cosicché, in un sistema in cui il finanziamento si vuole accordato all'impresa agricola, non ha senso mantenere il collegamento che ai termini della legge del '28 doveva essere instaurato e mantenuto, a pena di sanzioni, fra finanziamento e operazione finanziabile.

7. Ancora sulla 'specialità' o meno del credito agrario

Purtroppo è comune a questo punto una obiezione che, se fosse persuasiva, impedirebbe di trarre da quanto ora esposto una conclusione favorevole al mantenimento del carattere di specialità del credito agrario. Molti ritengono infatti che proprio perché il credito agrario si è affermato come credito da farsi all'impresa agricola

(6) Qualche isolato tentativo di reintrodurre nell'ordinamento il concetto di "atto oggettivamente agricolo" è rintracciabile nella legislazione speciale, soprattutto in quella di carattere fiscale, che è spesso arretrata. V., per un esempio, il D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, sul regime dell'imposta sul valore aggiunto in agricoltura.

esso è destinato a venire confuso con il credito messo a disposizione dell'impresa commerciale o industriale.

Codesto presunto allineamento del credito all'agricoltura al credito al commercio ed all'industria si basa tuttavia su di un equivoco e in tale equivoco sembrano facilmente disposti a cadere gli stessi giuristi, quando essi dimenticano che l'impresa agricola si è ormai conquistata un posto a sé stante nella tipologia delle forme di impresa, dopo un lungo e travagliato processo di maturazione del riconoscimento di autonomia: pertanto i caratteri distintivi dell'impresa agricola non possono fare a meno di riprodursi in materia di finanziamento dell'impresa agricola. E bisogna ricordare che perfino quei progetti di riforma, come quello della Banca d'Italia, che appaiono orientati ad una certa svalutazione degli elementi che a suo tempo consentivano di sostenere la specialità, non solo mantengono in vigore altri fattori di specialità ma, come nel caso del progetto della Banca d'Italia, contengono un esplicito riconoscimento del carattere di specialità (7).

Si potrebbe ancora osservare che non conviene misurare il coefficiente di specialità di un sistema di credito sulla base di una specie di somma algebrica degli indicatori che comprovano e di quelli che (*de jure condito* o *de jure condendo*, secondo i casi) attenuano o rinnegano la specialità. La specialità era e rimane la risultante di un insieme di fatti tecnici che sono ancora significativi perché operanti sul piano qualitativo. Semmai è da dire che il tempo ha contribuito a spostare l'asse della specialità (8), nel passaggio dal riferimento al fondo al riferimento all'azienda, dal riferimento alla proprietà al riferimento all'impresa (e proiettando questa, con i piani di sviluppo, nei tempi a venire).

8. *I problemi della individuazione dei destinatari del finanziamento*

L'argomento ora affrontato ne introduce un altro, nel quale dovrebbe trovare il suo completamento: quello dei soggetti destinatari dei prestiti. Un argomento, a quanto pare, che sollecita la fanta-

(7) V. l'art. 3, a norma del quale "il credito agrario è esercitato nel rispetto delle proprie caratteristiche ordinamentali ed operative".

(8) Cfr., per questo aspetto, CARROZZA, *La specialità del credito agrario nella prospettiva di una riforma*, in *Rass. di dir. civ.*, 1984, p. 676 ss.

sia dei riformatori, i quali al riguardo sottopongono alla nostra attenzione formule diversamente orientate e comunque innovative. Esse mettono a dura prova il carattere della legislazione del 1928, improntata ad una rigida selezione in fatto di destinatari, e sembrano ubbidire alla medesima parola d'ordine di aprire quanto più è possibile le porte del credito agrario.

È probabile che questo nuovo criterio sia salutare e corrisponda ad un bisogno sentito; ciò non toglie che sia criticabile il modo prescelto per portarlo ad effetto. Come spesso accade in altre parti della legislazione speciale dedicata all'agricoltura, i riferimenti delle varie proposte di riforma ai soggetti ammessi a fruire delle maggiori o minori agevolazioni previste per la concessione del credito agrario sono generici e atecnici, e svelano una deficienza di informazione sui termini giuridici della questione che occorre denunciare con franchezza.

Per cominciare, se vogliamo essere coerenti col presupposto di un ordinamento del credito agrario strutturato sopra la nozione di impresa agricola in senso tecnico, dovremmo anzitutto metterlo a disposizione di tutti coloro che dimostrano di possedere la qualifica di imprenditore agricolo. Ma qui è necessario intervenire con un primo chiarimento, perché è ormai assodato che non tutti gli agricoltori rivestono la qualità di imprenditore agricolo vero e proprio: è sufficiente ad escludere l'attribuzione del titolo di imprenditore la mancanza di uno di quei requisiti che l'art. 2082 del codice civile vigente prescrive perché ricorra la figura dell'imprenditore in generale. Può mancare, ad esempio, e spesse volte manca, la destinazione dei propri prodotti al mercato. Eppure vi sono norme del diritto agrario che si dirigono anche a costoro, che potremmo definire 'produttori-non imprenditori'.

Premesso questo, si comprende facilmente come il riformatore del credito agrario, al momento di scegliere l'una o l'altra strada, si trovi di fronte ad un primo bivio: optare per un credito riservato al finanziamento degli imprenditori agricoli in senso proprio oppure scegliere un tipo di credito accessibile a tutti coloro che in un modo o nell'altro svolgono attività di produzione agricola? A dir vero, nessuno si sentirebbe oggi di scegliere la soluzione più rigorosa fra le due sopra profilate, cioè quella escludente i produttori non imprenditori.

Ma più in là si presenta al riformatore un secondo bivio: legittimare a fruire del credito agrario unicamente coloro che sono addet-

ti alla produzione agricola nelle tre forme previste per le attività intrinsecamente agricole dall'art. 2135 cod. civ. (coltivazione del fondo, allevamento di animali, silvicoltura) o ammettere anche coloro che oltre a queste (o ad una di queste) forme di attività svolgono attività definibili "agricole per connessione", per es. dirette alla trasformazione e/o alla commercializzazione dei prodotti della propria azienda? Anche in questo caso è facile individuare la soluzione più ragionevole e quasi ovvia, che è la seconda fra quelle messe in alternativa, vale a dire quella che affianca alle attività agricole vere e proprie le attività definibili agricole per connessione. Ma ad una condizione: che tali attività rispondano ai requisiti stabiliti dal codice per le attività connesse, dato che la connessione produce effetto soltanto quando ricorre il requisito della unisoggettività, cioè della coincidenza nello stesso soggetto di chi svolge attività principale e attività connessa, insieme al requisito oggettivo della accessorietà dell'attività da considerare connessa. Solamente per le cooperative che conservano, manipolano, trasformano e collocano sul mercato i prodotti usciti dalle imprese individuali dei soci si prescinde dalla verifica della unisoggettività nel senso sopra esposto.

9. (segue) *Un credito per l'agro-industria*

Ed ecco che si presenta davanti al legislatore-riformatore un terzo bivio: allargare oppure no l'ambito di operatività del servizio del credito agrario a quanti, pur non essendo produttori di prodotti agricoli, appartengono tuttavia al mondo rurale? La risposta positiva è tutt'altro che illogica, se si vuol costruire non tanto un credito per gli agricoltori quanto un credito per l'agricoltura. Ed effettivamente depone in questo senso l'esperienza della legislazione francese, che ha fatto del *credit agricole* un credito allargato al quale possono attingere tutti coloro che vivono in campagna e in qualche modo operano a favore dell'agricoltura. Nulla impedisce di accogliere anche noi la soluzione più larga, a condizione di risolvere i gravi problemi della provvista di risorse erogabili che sappiamo affliggere tradizionalmente gli enti mutuanti; nonché a condizione che siano esattamente indicati i criteri selettivi fra coloro che operano per l'agricoltura e tutti gli altri (cosa non facile, una volta che oramai si è stabilito un *continuum* fra campagna e città).

A leggere i progetti di riforma, la prospettiva ora accennata non

sembra tenuta presente. Invece i progetti sono orientati, quale più quale meno, verso un principio nuovo, consistente nel considerare il credito agrario non più rivolto, come prima, al comparto agricolo più o meno estensivamente concepito, ma rivolto al ben più complesso comparto agro-industriale. È un tema questo sul quale sono state spese molte e forse troppe parole: troppe nel senso che quasi sempre l'identificazione della cosiddetta 'agro-industria' e dei rapporti che vi fanno capo è troppo rudimentale e sommaria per farne oggetto di corretta regolamentazione.

Ebbene il cultore di diritto agrario ha il dovere professionale di mettere in guardia contro gli usi impropri, sotto il profilo giuridico, del gergo agro-industriale, e dello stesso termine troppo abusato di 'integrazione verticale'. Questa infatti il più delle volte si realizza con strumenti giuridici, in genere i cosiddetti contratti agro-industriali, che determinano risultati di semplice *coordinazione* piuttosto che di *integrazione* o addirittura di *fusione* ⁽⁹⁾ fra impresa di produzione agricola e ditta industriale che fabbrica alimenti. E coordinazione vuol dire che impresa integrata ed impresa integrante rimangono tendenzialmente regolate dallo statuto di origine, rispettivamente agrario e commerciale. È logico allora supporre che in linea di massima, e salvo l'adozione di opportuni accorgimenti (di cui non v'è traccia nelle proposte di legge che abbiamo sott'occhio), ognuna delle due imprese sia destinata a fruire del credito ad essa pertinente. Altrimenti il risultato del programma di finanziare l'agro-industria si può immaginare quale potrebbe essere: che l'industriale lucrì un finanziamento che va a decurtazione dei fondi disponibili per l'agricoltore, senza che questi ne risenta un vantaggio diretto.

In particolare c'è da diffidare quando si legge dell'intenzione di favorire le attività genericamente definite "connesse" all'agricoltura, senza un chiarimento che accompagni questa terminologia sommaria e equivoca. Se si vuol favorire le attività connesse nel significato rigoroso sopra enunciato ai sensi dell'art. 2135, sta bene. Il fatto è che si avverte nel discorrere di connessione una notevole dose di approssimazione e di confusione. E di connessione in connessione non si sa dove si va a finire.

A meno che non si voglia alludere al settore operativo di quelle imprese che potremmo chiamare "ausiliarie" delle imprese agrico-

⁽⁹⁾ Si ricordi quanto spesso, e quanto impropriamente, le fonti comunitarie — dal Piano Mansholt in poi — facciano riferimento all'espressione "fusione".

le propriamente dette. In effetti l'ammodernamento e il progresso dell'agricoltura sono anche la conseguenza della possibilità per l'agricoltore di utilizzare un certo numero di imprese di servizi, specie sotto forma di servizi di prestazione di macchine agricole di cui l'agricoltore è sfornito. Per il momento imprese *ausiliarie* e imprese *ausiliate* non godono dello stesso trattamento giuridico, poiché le imprese ausiliarie sono giuridicamente considerate imprese di natura commerciale. Ora, se si vogliono favorire imprese non agricole che operano nello stesso ambiente di quelle agricole e svolgono una o più fasi del processo produttivo tipico dell'agricoltura, sarebbe opportuno cominciare proprio da queste imprese ausiliarie, che vivono in simbiosi con le imprese agricole in senso stretto, molto più di quanto non facciano le imprese industriali che trasformano i prodotti agricoli.

10. *(segue) L'identificazione della famiglia coltivatrice e della cooperativa agricola*

Qualche problema in ordine all'identificazione del soggetto giuridico potrà presentarsi, e d'ora in poi si presenterà con frequenza maggiore, allorché la domanda di credito provenga da un'impresa familiare nell'esercizio dell'agricoltura. Infatti non è stato ancora sciolto del tutto in sede di interpretazione dottrinale e giurisprudenziale dell'art. 230 *bis* cod. civ. il dilemma intorno alla natura individuale o collettiva dell'impresa in discorso. Qualora si affermasse la concezione comunitaria il titolo di imprenditore potrebbe essere riconosciuto ad ogni componente la famiglia che presti lavoro nell'impresa.

Come si vede, l'intera problematica, ancora in discussione, relativa alla teoria dei soggetti del diritto agrario prolunga le sue ombre anche nel settore del credito, ragion per cui le scelte politiche che lo governano dovranno essere attentamente meditate e comunque attente ai risvolti tecnico-giuridici della materia. Finora possiamo dire che le scelte di questo tipo si sono fatte, per forza di cose, più esplicite e sorvegliate nel campo del credito agrario agevolato: e anche tale caratteristica potrebbe essere assunta a tratto distintivo di questo particolare ramo del credito agrario.

Anche la presenza di una società cooperativa dal lato del richiedente il finanziamento pone i suoi problemi; né questi possono ri-

manere nascosti dietro il richiamo generico del nome di “cooperativa”. In questa ipotesi le categorie di imprese ammesse al finanziamento devono soddisfare le condizioni stabilite dalla legislazione speciale in tema di cooperazione agricola, specialmente quando si verte nell’ambito di un trattamento privilegiato.

In genere si incontrano nella legislazione sul credito agrario e nelle norme emanate per la sua attuazione formule definitorie che lasciano a desiderare, e sono una ulteriore testimonianza del linguaggio impreciso ed ambiguo delle odierne leggi speciali, i cui effetti dannosi sono ancor più evidenti in una materia come questa, dove le tecniche di finanziamento pubblico alle iniziative economiche private, utilizzando strumenti vari di incentivazione, sovvenzione, agevolazione a favore del soggetto finanziato, provocano un’attenuazione della normale onerosità dei contratti attraverso i quali l’agricoltore si provvede di capitali. E ciò vale anche nei casi in cui il ricorso al credito si effettua per il tramite dei canali del credito agrario ordinario, contraddistinto da un’agevolazione non esplicitata nelle forme tipiche del vero credito agrario agevolato ma che comunque si risolve anch’esso nel perseguire l’interesse pubblico allo sviluppo dell’economia agricola facendo prestiti a condizioni più convenienti di quelle di mercato, vale a dire realizzando una sorta di “prezzo politico” del danaro.

11. *Il credito agrario di miglioramento*

Il discorso fin qui condotto si proponeva di mettere in evidenza alcuni “nuovi aspetti” (o, meglio, alcuni aspetti forse meno considerati) del credito agrario genericamente inteso, mentre l’obiettivo specifico della relazione avrebbe dovuto essere il credito agrario *di miglioramento* o, se si vuole, *di investimento*. Effettivamente sembra inevitabile, allorché si parla del credito agrario, la tentazione di trascurare ogni altro ramo del credito agrario che non sia il credito di esercizio o comunque il credito a breve termine; riferendosi al quale si agitano problemi come quello della “despecializzazione” incipiente del credito rivolto all’agricoltura, della progressiva assimilazione alla normale attività creditizia, e via dicendo. Pure nei progetti di riforma, cioè nelle proposte parlamentari di riforma che sono sopravvissute alla fine della precedente legislatura ⁽¹⁰⁾, la conside-

⁽¹⁰⁾ V. nota 1.

razione del credito di miglioramento occupa una posizione secondaria, a parte la preoccupazione di trovargli il nome più adatto.

Questa tacita sotto-valutazione del credito di miglioramento ha forse origine nelle modalità con le quali i riformatori assolvono il compito di classificare i rami del credito agrario: classificazione che probabilmente ha meno importanza di prima se la tendenza è quella — privilegiata, mi pare, dal progetto della Banca d'Italia — di modificare e semplificare, uniformandolo, l'ordinamento degli enti erogatori del credito all'agricoltura, ma che conserva invece tutta la sua importanza se guardiamo, più che al momento dell'allocazione del credito — essenzialmente regolata dal diritto privato —, al momento della destinazione, allorquando l'incentivazione pubblica incontra la sua giustificazione *a posteriori*. Ed è in questo momento che l'interesse del giurista si ravviva, portandolo al convincimento che, dal punto di vista indicato, il credito di miglioramento o di investimento sia l'unico a meritare davvero — e a meritare ancora — il nome di credito "speciale".

Si può dire inoltre che i parametri usualmente adottati dall'economista e dal cultore di tecnica bancaria nel procedere alla classificazione dei rami del credito agrario (durata del prestito, entità e tipo delle garanzie che lo assistono, ecc.) richiedono una revisione, che se non altro potrebbe servire a dar ragione della diversità di disciplina attuale e futura di un ramo rispetto all'altro, anche in funzione della nuova ripartizione delle competenze in tema di governo dell'agricoltura affidate rispettivamente alla Comunità economica europea, allo Stato, alla singola Regione.

Sotto questo aspetto, il nome stesso di *credito di miglioramento o di investimento* non copre più una realtà omogenea ed unitaria. Le divergenze di valutazione delle proposte di riforma a proposito di dove inserire il *credito di dotazione* stanno a confermarlo. Anche il *credito di mantenimento*, ora che le più recenti fonti comunitarie cominciano a prenderlo in considerazione, non può più andare confuso con l'autentico credito di miglioramento. Ovviamente, ancora meno confondibile con il credito di miglioramento appare il credito che è stato chiamato *di sostentamento*, anche se è fuori dubbio la sua funzione di ausilio all'agricoltura, per esempio al verificarsi di calamità pubbliche o di eccezionali eventi naturali che rendano opportuna l'erogazione di un sussidio alle aziende agricole della zona.

12. Le varie forme del "mutuo di scopo"

Si profilano così tre gruppi di ipotesi la cui distinzione si fonda sulla diversa rilevanza assegnata al comportamento dell'agricoltore finanziato, e che aiuta ad intendere meglio il rapporto fra le finalità del finanziamento e quel tipo di mutuo che nella letteratura giuridica, a partire dalla prima opera del Fragali risalente al 1953, ha assunto la denominazione di "mutuo di scopo", sia pure con differenti significati.

Nelle parole di un recente libro di Attilio Zimatore ⁽¹⁾ dedicato appunto al mutuo di scopo e dal quale estrarrò alcuni brani, "in un primo gruppo rientrano quei casi in cui l'attività che il finanziato abbia svolto, svolga o si obblighi a svolgere è del tutto indifferente ai fini dell'erogazione del finanziamento. In questi casi il finanziato non deve offrire la prova di avere già tenuto certi comportamenti o di svolgere certe attività, né deve obbligarsi a svolgerle per conseguire l'attribuzione finanziaria. L'uso che egli faccia del danaro ricevuto è irrilevante. Sono le ipotesi dei sussidi ai soggetti indigenti o danneggiati da eventi bellici o colpiti da calamità naturali". Ipotesi le quali, come sopra detto, possono riguardare anche le imprese agricole.

"In un secondo gruppo rientrano quelle ipotesi in cui è rilevante l'attività già svolta dal finanziato il quale abbia conseguito certi risultati. L'ausilio pecuniario è attribuito in considerazione dei risultati raggiunti e spesso in relazione alla loro misura". In tali ipotesi si è anche parlato di "sovvenzioni *ex post*".

"Ad un terzo gruppo, infine, appartengono tutti quei casi in cui l'erogazione del finanziamento è strutturalmente e funzionalmente connessa ad un comportamento futuro del finanziato". Qui il finanziamento è concesso in quanto il finanziato si obblighi a svolgere una certa attività; in altri termini il soddisfacimento dell'interesse pubblico è legato all'effettiva esecuzione del comportamento continuato posto a carico del privato. E qui si scopre il connotato giuridico più peculiare del "mutuo di scopo", dove lo scopo è ravvisabile volta per volta nella considerazione dell'impiego del capitale elargito oppure nell'utilizzazione vincolata al compimento di un'opera o allo svolgimento di una data attività economica.

(1) A. ZIMATORE, *Il mutuo di scopo (Problemi generali)*, Padova, 1985.

Ora è chiaro che il fattore di specificazione del mutuo di scopo applicato al credito agrario va rintracciato nel terzo gruppo delle ipotesi sopra indicate. Tuttavia non è questo che distingue il credito agrario odierno dal credito concepito dalla normativa del 1928, poiché già sulla base della vecchia normativa poteva essere utilizzato il medesimo procedimento tecnico. La differenza sta piuttosto nelle due caratteristiche indicate qui appresso, che sono il portato del nuovo quadro normativo generale: 1°) lo scopo che connota la causa del contratto di mutuo è da riferire non più alla singola "operazione" oggetto di finanziamento, bensì all'impresa di cui è titolare l'agricoltore contraente; 2°) nell'intervento dello Stato o di altro ente pubblico, che si inserisce nel rapporto fra Istituto finanziatore e finanziato, è ora individuabile un intento supplementare rispetto a quello tradizionale di *promozione* e di *incentivazione* della produzione, vale a dire l'intento di *direzione*, nell'interesse pubblico, di tutte le attività economiche poste in essere da privati. L'ente pubblico, perciò, non si appaga più di una dichiarazione d'intenti da parte del sovvenuto ma gli impone la predisposizione di un piano di sviluppo (o di miglioramento) o simile, la cui approvazione condiziona la concessione del mutuo. Il beneficio del privato si concreta sotto forma di contributi a fondo perduto o di contributi in conto interessi, ecc. Il vantaggio dell'operazione per l'ente pubblico consiste nel pianificare per intermediari, considerate le difficoltà e le esperienze negative in fatto di pianificazione diretta.

13. *Sulla progettata separazione fra mercato del credito e sistema delle agevolazioni finanziarie pubbliche*

Dunque lo schema del mutuo oneroso secondo il codice civile (consegna di danaro contro obbligo di restituzione del *tantundem*, oltre alla corresponsione di interessi) viene ad integrarsi con una serie di atti amministrativi di concessione, autorizzazione, stima, controllo, che ovviamente aumentano il tasso di burocratizzazione dell'operazione in fase di stipulazione e di esecuzione, con tutti gli inconvenienti relativi.

Il complesso intreccio di privato e di pubblico ostacola anche la ricostruzione teorica del rapporto giuridico e della sua fonte: contratto privato o contratto pubblico o concessione-contratto e relative combinazioni.

E in verità, come giustamente è stato osservato sempre dallo Zimatore, “l’incertezza prima che della dottrina è dello stesso legislatore, indeciso se seguire la via di una netta separazione tra mercato del credito e sistema delle agevolazioni finanziarie pubbliche, restituendo al banchiere — come autorevolmente si chiede — autonomia ed indipendenza; oppure se imboccare la strada di una piena funzionalizzazione dell’attività degli Istituti autorizzati all’esercizio del credito agevolato”. È ovvio che con questa seconda soluzione difficilmente si potrebbe evitare di mortificare il carattere imprenditoriale degli Istituti interessati, i quali, finché rimane la struttura attuale, non possono ritenersi portatori dell’interesse al conseguimento dello scopo, se non nella misura in cui il raggiungimento dello scopo del prestito rafforza le garanzie che accompagnano il prestito stesso.

Per converso, alla configurazione pubblicistica del credito agevolato sospinge l’aspirazione all’effettivo “rendimento” dell’ausilio concesso, con la conseguenza, fra l’altro, di poter sottoporre alla stessa disciplina sia i mutui concessi direttamente dalla pubblica amministrazione con fondi pubblici sia i mutui assistiti da un contributo pubblico sugli interessi; e con l’ulteriore conseguenza di consentire di devolvere l’intero contenzioso che in materia può sorgere alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Qualunque sia la soluzione prescelta, resta il fatto che la trama degli interessi sottostanti al mutuo di scopo — ora lo si può vedere meglio — è sicuramente più articolata e complessa rispetto a quella che corrisponde al mutuo puro e semplice, appunto perché la funzione del mutuo di scopo è una funzione diversa, “rispetto alla quale il prestito adempie un compito puramente strumentale”.

Non solo. “Nel mutuo, costruito dalla dottrina prevalente come contratto con obbligazioni a carico di una sola parte (il mutuatario), le prestazioni cui è tenuto il mutuatario si esauriscono in un *dare*. Nel mutuo di scopo, invece, il mutuatario si obbliga a svolgere l’attività necessaria al conseguimento dello scopo”. Accanto alla tipica prestazione di *dare* qui si colloca una prestazione o una serie di prestazioni consistente in un *facere*; e *dare* e *facere* sono rilevanti nella stessa misura, come è dimostrato dalla previsione di rimedi risolutori per l’ipotesi di inadempimento della sola obbligazione di scopo.

14. *Il sistema comunitario di aiuti pubblici per il miglioramento e l'ammodernamento delle strutture produttive. Il piano aziendale di sviluppo o di miglioramento*

Nelle norme di ispirazione comunitaria che regolano gli aiuti creditizi alle imprese agricole meritevoli di sostegno e di incoraggiamento, l'obbligazione di scopo addossata al mutuatario si atteggiava in modo particolare e particolarmente e minutamente regolamentato. Essa non è riducibile ad una semplice prestazione di fare una volta tanto: l'obbligato è tenuto a svolgere durante tutto il tempo prefissato l'intero contenuto del piano, adeguando la sua condotta futura in merito alle scelte imprenditoriali a quanto il piano prescrive.

Il piano prefigura una serie di vincoli alla libera iniziativa dell'imprenditore di cui si avvale la pubblica amministrazione per "conformare" con l'adesione del privato (o meglio con le sue auto-limitazioni stabilite *a priori*) l'impresa agricola di questi, così come in altre occasioni lo Stato è intervenuto a conformare con le sue norme imperative la proprietà fondiaria-agraria.

Non è che manchino precedenti riguardanti l'uso di questa tecnica del piano: lo ha usato, per es., la Regione Toscana in materia di edilizia rurale. Risalendo nel tempo può essere ricordata anche la bonifica del privato o del consorzio di proprietari. Ma la strumentazione introdotta dalle fonti comunitarie contiene elementi di originalità, forse non ancora sufficientemente analizzati e dibattuti. Così per quanto concerne la comparazione del reddito dell'impresa agricola che aspira agli aiuti pubblici con i redditi conseguibili nel lavoro extra-agricolo, al fine di identificare il cosiddetto *reddito di riferimento*. E per rendere possibile la quantificazione della redditività dell'azienda *de qua* e diagnosticarne lo stato di salute e le capacità potenziali, vengono suggerite metodologie raffinate, come quella dell'*azienda di riferimento*, che è l'oggetto della brillante relazione che in questo Convegno presentano i colleghi Jacoponi e Romiti.

Dalla lettura della citata relazione anche i profani di economia aziendale e di estimo possono trarre molti insegnamenti, e apprendere che il sistema del credito agrario di miglioramento di provenienza comunitaria e poi travasato — più o meno fedelmente — nelle leggi regionali di attuazione presenta molte peculiarità di contenuto, oltreché di forma, proprio nel settore della valutazione degli investimenti e dei vincoli nell'erogazione del credito agrario. Anzi

codesto sistema, con il suo irrompere nella legislazione interna, ha un rilievo tale da inserirsi legittimamente, con aspetti autonomi e caratteri propri, nel quadro classificatorio delle specie di credito agrario di miglioramento.

Se questa valutazione è esatta, come tutto fa credere, non può non destare una certa sorpresa nel profano il fatto che in nessuno degli attuali progetti di riforma del credito agrario il modello comunitario sia stato preso in considerazione neppure sotto il profilo delle generalità classificatorie, nonostante la sua attitudine — a parte gli aspetti opinabili, che certamente non mancano — ad anticipare la conformazione che potrebbe prendere in futuro il “vero” credito agevolato diretto al miglioramento delle strutture agricole.