

Problematiche attuali sulla liquidità degli Istituti Speciali di Credito Agrario

Ilvo Capecchi*

1. *Premessa*

La relazione del prof. Coda Nunziante e l'intervento del prof. Guerrieri, che condivido nei loro contenuti, mi hanno offerto la possibilità di esporre in questo "Incontro di studi", così qualificato, alcune considerazioni che ritengo meritevoli di attenzione, soprattutto per l'attualità dell'argomento.

Pur essendo noto che il credito agrario manifesta la sua attività operativa attraverso i finanziamenti compiuti e dalle aziende di credito ordinario autorizzate e dagli Istituti di credito speciali, per brevità, i riferimenti che seguiranno interesseranno soltanto questi ultimi.

2. *Le fonti di provvista fino alla normativa del 1975*

Accettata questa limitazione, si può subito affrontare il tema della liquidità bancaria negli Istituti speciali di credito agrario che, al pari di ogni altro sistema creditizio, risulta vincolata alla entità dei capitali affluiti dalle varie fonti di provvista che, fino al 1975, risultavano costituite da parte di:

1. Istituti partecipanti:

- capitale
- anticipazioni in conto corrente
- risconto portafoglio

2. Stato

3. Banca d'Italia attraverso il risconto di portafoglio

4. Riserve di bilancio

Il maggior volume dei finanziamenti, quasi sempre risultava

* Professore f.r. di Economia e Politica Agraria nell'Università di Firenze.

espresso nelle forme di anticipazioni e di aperture di credito in conto corrente che rappresentano strumenti di tecnica bancaria estremamente fluttuanti, liberi e comunque non certo ancorati a vincoli temporali ⁽¹⁾. Era risaputo, invece, che detti capitali trovavano il loro collocamento presso gli imprenditori agricoli in operazioni non solo a breve, ma anche a medio e lungo termine, in finanziamenti che cioè potevano protrarsi fino a venti e più anni, come accadeva in diverse operazioni di credito agrario di miglioramento.

Questo sistema operativo evidenziava, sotto il profilo tecnico, delle gravi irregolarità che non mancavano di venire segnalate dalla Banca d'Italia nelle verifiche di controllo periodicamente effettuate presso gli Istituti di credito. E si deve proprio anche a questi rilievi dell'organo di vigilanza l'aver spinto alcuni Istituti speciali, come si vedrà tra poco, a chiedere di potere usufruire di nuovi strumenti di raccolta, ravvisati nei titoli obbligazionari, ritenuti più rispondenti allo scopo in quanto con le loro scadenze a dieci e venti anni, consentivano di stabilire una indispensabile correlazione tecnica tra la durata delle operazioni di finanziamento e quella delle operazioni di impiego ⁽²⁾.

La scelta verso le obbligazioni veniva anche giustificata dal significativo precedente storico offerto dalla stessa legge fondamentale sul credito agrario del 1928 ⁽³⁾ che, nel disciplinare l'attività finanziaria del Consorzio Nazionale per il Credito Agrario di Miglioramento, attribuiva al medesimo (art. 51) il potere di emettere obbligazioni.

A confermare la necessità, veramente sentita, di aumentare l'autonomia finanziaria degli Istituti speciali, merita ricordare che il prof. Dell'Amore già nel 1954 presentò un progetto di legge che prevedeva la costituzione di un nuovo Istituto (INCA) che poteva emettere obbligazioni in Italia ed all'estero ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Infatti gli Istituti partecipanti, attraverso i propri Consigli di Amministrazione, deliberavano tali affidamenti inquadrandoli, tecnicamente, nelle operazioni a breve termine, anche se questo carattere temporaneo, in pratica, si traduceva in sistematici rinnovi annuali.

⁽²⁾ Per maggiori dettagli si veda I. CAPECCHI, *Il credito agrario*, Firenze 1966, p. 126.

⁽³⁾ Legge 5 luglio 1928, n. 1760 che ha convertito il R.D.L. 29 luglio 1927, n. 1509.

⁽⁴⁾ Il potere di emettere obbligazioni risulta dall'art. 4 del progetto di legge, mentre si ritiene utile precisare gli scopi dell'INCA (Istituto Nazionale di Credito Agrario), formalizzati nell'art. 3, consistenti nell'"assicurare agli Istituti che esercitano il credito agrario sufficienti disponibilità di capitali, affinché tali Istituti possano fronteggiare compiutamente le rispettive esigenze finanziarie".

Come già accennato alcuni Istituti speciali, abilitati all'esercizio del credito di miglioramento, chiesta ed avuta l'autorizzazione ad emettere obbligazioni, hanno potuto ottenere una raccolta di capitali *qualitativamente* più idonea per la loro attività di impieghi a medio e lungo termine. Tra questi figurano il Mediocredito Trentino Alto Adige, costituito con legge 13 marzo 1953, n. 208 che ha emesso obbligazioni dal 1957 in base all'art. 37 del proprio statuto; la Sezione di credito agrario della Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, autorizzata con legge 23 ottobre 1960 n. 1320, ha iniziato ad emettere obbligazioni dal 1972; infine l'Istituto di Credito Agrario per l'Italia Centrale, autorizzato con legge 27 giugno 1961, n. 562 che ha iniziato l'emissione nel 1970.

3. *Innovazioni apportate dalla legge 125/1975*

Nonostante che nei pubblici poteri, come negli imprenditori agricoli fosse naturata una precisa convinzione sulla utilità a sviluppare il mercato delle obbligazioni agrarie, sono dovuti passare ancora alcuni anni per arrivare all'emissione del D.L. 24 febbraio 1975 n. 26, convertito in legge 23 aprile 1975, n. 125 avente per oggetto *disposizioni urgenti per il credito all'agricoltura*.

All'art. 7 viene stabilito che tutti gli istituti speciali vengono facoltizzati ad emettere obbligazioni agrarie per finanziare operazioni di credito agrario di miglioramento. Parallelamente a questa autorizzazione vengono in maniera opportuna collegate altre due condizioni inderogabili. La prima stabilisce l'obbligo per le aziende di credito partecipanti al capitale degli Istituti speciali di acquistare titoli obbligazionari di credito agrario di miglioramento, inizialmente in misura non inferiore al 3%, rispetto all'incremento dei rispettivi depositi amministrati. La seconda condizione precisa che tali obbligazioni sono stanziabili, per le banche che le hanno sottoscritte, ed in conseguenza possono essere utilizzate per costituire la loro riserva obbligatoria presso la Banca d'Italia dando origine, così, a quello che veniva chiamato il "vincolo di portafoglio". In forza di questa normativa le obbligazioni che hanno una durata di 15-20 anni, vengono impiegate per finanziare il miglioramento, utilizzando una nuova provvista di capitali che si renderà estremamente vantaggiosa per accrescere l'attività operativa di una categoria di istituti di credito che ha sempre esercitato una funzione determinante per favorire il

progresso agricolo.

Come si può constatare, fino ad ora, l'introduzione delle obbligazioni hanno portato una maggiore efficienza finanziaria alle operazioni di miglioramento che interessano il capitale fondiario. Rimanevano pertanto esclusi i finanziamenti relativi al capitale agrario o di esercizio che, per essere i più domandati, impegnavano anche maggiori capitali. A colmare questo vuoto, molto opportunamente, è stata emessa una nuova norma, cioè la legge 1 agosto 1981, n. 423, che all'art. 10 ha consentito, sempre agli Istituti speciali, di emettere obbligazioni agrarie per il finanziamento di operazioni scadenti nel medio termine.

Pertanto il ricavo delle obbligazioni viene utilizzato per la concessione di prestiti quinquennali, relativi all'acquisto di macchine ed attrezzature agricole, bestiame ed attrezzature zootecniche, per esigenze di ripresa delle aziende agricole danneggiate da eccezionali avversità atmosferiche e calamità naturali e per qualunque altro scopo riconducibile all'esercizio delle imprese agricole con esclusione dei prestiti di durata inferiore a 5 anni.

Anche questa limitazione operativa è destinata a scomparire con il Decreto del Ministro del Tesoro 27 dicembre 1981 che, accogliendo molteplici istanze ⁽⁵⁾, dispone che gli Istituti speciali "vengano autorizzati ad emettere buoni fruttiferi e certificati di deposito".

Completato il quadro dei nuovi strumenti tecnici, rappresentati dalle diverse obbligazioni agrarie a lungo e medio termine e dagli altri titoli a breve, che complessivamente hanno arricchito le fonti di provvista di capitali degli Istituti speciali, si ritiene utile riprendere in esame il già ricordato "vincolo di portafoglio" per specificare alcuni dettagli funzionali. Spettava, come è noto, alle autorità monetarie stabilire ogni semestre le percentuali minime di incremento dei depositi bancari da destinare all'acquisto dei titoli agrari. Ebbero in questi ultimi anni quelle autorità hanno ridotto progressivamente la percentuale del vincolo di portafoglio fino a quando, nel semestre 1 luglio - 31 dicembre 1986, hanno deciso il mantenimento

⁽⁵⁾ È stato ad esempio precisato che allo scopo di poter fare aumentare la liquidità finanziaria agli Istituti speciali vengono auspicate una serie di interventi fra i quali quello che "autorizzi l'emissione di buoni fruttiferi che servano per finanziare il credito di esercizio anche in quelle operazioni ad uno, due e tre anni" (I CAPECCHI, *Per una maggiore efficienza del sistema di credito agrario*, Roma, ICCREA, 29 gennaio 1981).

limitatamente al rimpiazzo delle obbligazioni estratte e rimborsate.

A decorrere dal 1° gennaio 1987 è intervenuto un fatto nuovo tanto che il Ministro del Tesoro non ha ritenuto di sottoporre all'esame del Comitato Interministeriale per il credito ed il risparmio le proposte di rinnovo inerenti alle limitazioni precedentemente esistenti, venendo così a cadere ogni vincolo alla libera gestione del portafoglio titoli delle banche.

Questa nuova grave situazione è venuta ad annullare il significato della legge 125/75 ed in particolare è cessato l'obbligo di acquistare le quote minime di obbligazioni da parte degli Istituti partecipanti, facendo sorgere giustificate preoccupazioni perché è riaffiorato il rischio di riportare gli Istituti speciali a dovere subire quelle difficoltà di finanziamento che avevano caratterizzato il periodo anteriore al 1975.

4. Correlazione negli Istituti speciali tra la consistenza del credito di miglioramento e l'entità della raccolta obbligazionaria

Per poter effettuare una valutazione realistica sulle "preoccupazioni" manifestate in merito alla liquidità degli Istituti speciali, si ritiene opportuno misurare la correlazione esistente tra il volume delle operazioni di credito di miglioramento e quello delle obbligazioni emesse.

Nell'esaminare il primo aspetto, attraverso la Tabella n. 1, si può rilevare la dinamica delle operazioni di miglioramento, manifestata in questi ultimi venti anni tanto che, a seguito di una accelerazione costante, ha raggiunto una consistenza alla fine del 1986 pari a 8.595 miliardi segnalando, rispetto all'anno precedente, una crescita del 12,8 per cento. In conseguenza di tale andamento, assume rilievo constatare la primaria importanza degli Istituti speciali nei finanziamenti agricoli a lungo termine, che hanno realizzato una sorprendente quota di mercato pari all'84-85 per cento.

La Tabella n. 2, nel far conoscere la partecipazione delle obbligazioni come fonte di provvista di capitali a favore degli Istituti speciali, evidenzia un apporto nel periodo che precede il 1975, limitato al 16-25 per cento mentre, negli anni successivi, quell'intervento arriva ad assumere proporzioni vistose. Infatti la nuova disciplina giuridica, estendendo la facoltà di emettere obbligazioni a tutti gli Istituti speciali, ha consentito di elevare l'impiego di quel titolo ad una

Tab. 1. - Operazioni di esercizio e miglioramento effettuate dal sistema di credito agrario attraverso le loro consistenze a fine anno espresse in miliardi di lire.

ANNI	ESERCIZIO						MIGLIORAMENTO						ESERCIZIO-MIGLIORAMENTO					
	Istituti Speciali		Altri Istituti		Totale		Istituti Speciali		Altri Istituti		Totale		Istituti Speciali		Altri Istituti		Totale	
	Importo	%	Importo	%			Importo	%	Importo	%			Importo	%	Importo	%		Importo
					Importo	%					Importo	%					Importo	
1965	268	52	250	48	518	415	84	80	16	495	683	67	330	33	1.013			
1970	351	44	448	56	799	695	76	222	24	917	1.046	61	670	39	1.716			
1975	592	36	1.052	64	1.644	1.282	77	393	23	1.675	1.874	57	1.445	43	3.319			
1980	1.941	36	3.461	64	5.402	2.901	74	1.005	26	3.906	4.842	52	4.466	48	9.308			
1985	4.597	43	6.135	57	10.732	6.457	85	1.160	15	7.617	11.054	60	7.295	40	18.349			
1986	5.258	42	7.368	58	12.626	7.211	84	1.384	16	8.595	12.469	59	8.752	41	21.221			

Fonte: Elaborazioni su dati provenienti dalla Banca d'Italia Relazione all'Assemblea Generale Ordinaria dei Partecipanti, Roma, anni diversi.

partecipazione, rispetto alla globalità dei finanziamenti di miglioramento, fino al 93-94 per cento.

Pertanto, a conclusione, l'esame dei dati attinenti alle due tabelle, mentre offrono la possibilità di apprezzare l'espansione degli impieghi, appagando una crescente domanda degli imprenditori agricoli, consentono di dedurre che qualunque intervento pubblico tenda a diminuire l'efficienza attualmente raggiunta dal circuito di finanziamento degli Istituti speciali, assume il preciso significato di porre ostacoli all'ammodernamento delle nostre strutture agricole. D'altra parte l'impiego di eventuali strumenti tecnici alternativi difficilmente potranno avere un'efficacia analoga a quella manifestata dal titolo obbligazionario.

TAB. 2. - Operazioni di miglioramento e capitali forniti attraverso il titolo obbligazionario negli Istituti speciali nel periodo 1970/1986 in miliardi di lire

Anno	Credito di miglioramento	Obbligazioni	Incidenza
1970	695	111	16
1974	1.036	260	25
1975	1.282	618	48
1976	1.596	963	61
1977	1.876	1.336	71
1978	2.189	1.664	76
1979	2.510	2.008	80
1980	2.901	2.485	86
1981	3.401	3.028	89
1982	3.990	3.742	94
1983	4.703	4.373	93
1984	5.796	5.337	92
1985	6.457	5.773	89
1986	7.211	6.116	85

Fonte: Elaborazioni su dati rilevati dalla Banca d'Italia, *Relazione all'Assemblea Generale Ordinaria dei Partecipanti*, Roma, anni diversi.