

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori ZUGNO, SCARDACCIONE, NOE, TANGA,
SEGNANA e TIBERI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 AGOSTO 1971

Interpretazione autentica dell'articolo 36 della legge 2 giugno 1961, n. 454 e degli articoli 36 e 56 della legge 27 ottobre 1966, n. 910, concernente il credito agrario

ONOREVOLI SENATORI. — Con l'articolo 36 della legge 2 giugno 1961, n. 454 (primo Piano verde), fu creato sotto la vigilanza del Ministero del tesoro, il Fondo interbancario di garanzia con lo scopo di risarcire gli Istituti di credito agrario per le perdite subite nella concessione di mutui di miglioramento fondiario e di formazione della proprietà contadina a favore di coltivatori diretti e di piccole aziende, singoli od associati e loro cooperative.

Con l'articolo di legge predetto e nelle successive norme regolanti l'attività del Fondo, si mise ben in evidenza che la garanzia del Fondo stesso era da considerarsi come *sussidiaria*.

Ciò aveva soprattutto ragion d'essere in quanto i finanziamenti garantiti erano finanziamenti *a lungo termine* e pertanto non si poteva ragionevolmente far affidamento solo sulla solvibilità e solidità economica del mutuatario, bensì ricorrere a garanzie (ipoteche principalmente) che, per la loro particolare natura, mettessero al riparo da ogni possibile sorpresa dato il termine fino

a 30 e 40 anni necessario per l'ammortamento della operazione.

Con l'articolo 56 della legge 27 ottobre 1966, n. 910 (secondo Piano verde), la garanzia del Fondo interbancario venne estesa anche ai prestiti agrari di esercizio *a breve termine* previsti da detta legge a favore di coltivatori diretti, mezzadri e coloni, singoli od associati e cooperative agricole.

L'estensione della garanzia ai prestiti di esercizio, senza che collateralmente venissero emanate delle norme particolari regolanti tale nuovo compito del Fondo interbancario, ha dato luogo ad alcune incertezze di interpretazione sulle modalità che debbono presiedere all'intervento del Fondo per il rimborso delle perdite subite dagli Istituti di credito agrario nella concessione dei prestiti surricordati.

Non si nasconde che tali incertezze, se non rapidamente eliminate, potrebbero portare a sfavorevoli conseguenze nella pronta e sollecita concessione dei finanziamenti in questione, *specie alle cooperative agricole*, proprio adesso che nuovi ingenti stanZIA-

menti statali sono stati destinati al fine di consentire un massiccio intervento in tale settore.

Venendo in particolare a trattare di tali incertezze interpretative, si fa presente che da parte di alcuni organi responsabili è stata avanzata l'ipotesi che il carattere di sussidiarietà della garanzia del Fondo interbancario comporterebbe come conseguenza, nel caso dei prestiti di esercizio, la necessità, per gli Istituti di credito, di assumere non solo le garanzie tipiche previste dalla legislazione sul credito agrario (privilegi legali e convenzionali), ma anche garanzie di tipo ordinario in quanto i privilegi, per la natura degli oggetti colpiti (cose mobili che facilmente possono essere perse di vista) e per i limiti che in varia guisa ne limitano l'esercizio, potendo a volte dar luogo ad esecuzioni infruttuose, non sarebbero in grado di assolvere quella funzione di garanzia « primaria » che è invece il presupposto necessario per poter ammettere l'intervento del Fondo.

Per i prestiti poi alle cooperative di trasformazione dei prodotti agricoli provenienti dalle aziende agrarie dei soci, nonostante che l'articolo 6 del decreto ministeriale 23 gennaio 1928 (Regolamento della legge fondamentale sul credito agrario) preveda espressamente l'esistenza del privilegio sui prodotti da trasformare, verrebbe contestata l'esistenza della garanzia tipica agraria sulla base di diverse considerazioni, tra cui quella relativa alla mancata conduzione di fondi agricoli da parte di dette cooperative. Andrebbe obiettato, a questo punto, che se è vero che le cooperative di trasformazione non conducono fondi, è anche vero che i prodotti conferiti provengono dai fondi condotti dai soci; non è tuttavia questo il luogo per dilungarci in disquisizioni su questo argomento.

La tesi interpretativa sopra riportata, pur giustificata dal lodevole intento di addivinare ad una oculata amministrazione delle somme che costituiscono la dotazione del Fondo, è da ritenersi tuttavia troppo restrittiva. Criteri interpretativi che andavano bene per finanziamenti a lungo termine (mutui agrari), non possono essere usati anche per

finanziamenti a breve termine rispetto a cui assumono fondamentale considerazione anche la solvibilità, la buona situazione economico-patrimoniale del sovvenuto e la regolare gestione della sua azienda, elementi questi che difficilmente subiscono una variazione nell'arco di tempo necessario per la restituzione dei prestiti di esercizio.

Non può inoltre essere disconosciuto il carattere di garanzia « primaria » agli speciali privilegi previsti dalla legislazione sul credito agrario. Rispetto ad essi, ogni discorso sulla presunta aleatorietà e difficoltà di realizzo dei beni sottoposti a vincolo, andrebbe abbandonata in quanto è proprio la legge che ha previsto come garanzia *normale e tipica* delle singole operazioni agrarie i privilegi in esame.

Andare oltre il dettato della legge e pretendere, in vista di una ipotetica, futura difficoltà di realizzo dei beni privilegiati, delle ulteriori garanzie di diritto comune, significherebbe in un certo senso contrastare lo spirito della legge stessa e rendere più difficile l'accesso al credito della categoria degli agricoltori. Circostanza questa, del tutto in contrasto con le conclamate finalità che hanno presieduto alla creazione del Fondo interbancario di garanzia.

La giurisprudenza ha inoltre sempre visto sfavorevolmente il ricorso, per i prestiti di esercizio, a garanzie diverse da quelle specifiche previste dalla legge sul credito agrario e ha considerati gli atti relativi soggetti alle normali imposte sugli affari (anziché all'abbonamento previsto dall'articolo 21 del regio decreto-legge 29 luglio 1927, numero 1509).

Va anche detto, riprendendo una affermazione retro fatta, che nei prestiti di esercizio a breve termine va presa in considerazione in primo luogo la solidità economico-patrimoniale del prestatario. Si deve tenere presente, infatti, che normalmente il patrimonio del debitore costituisce la « garanzia generica » del creditore, sì che taluni giuristi son giunti persino a parlare di un vero e proprio « pegno generico », una specie di diritto reale che il creditore avrebbe sul patrimonio del debitore. Senza giungere a que-

sti estremi, va tuttavia ribadito che di regola, specie per i finanziamenti a breve termine, la « garanzia » dei creditori è rappresentata dal patrimonio dei debitori. Quando questo patrimonio sussiste, può apparire legittimamente superfluo ricorrere ad altri tipi di « garanzia ». Senza dire che altre garanzie (avalli, fidejussioni) che a parere dei sostenitori delle tesi restrittive in questione possederebbero i connotati della garanzia « primaria », niente aggiungono, sul piano procedurale, alla generica garanzia del patrimonio del debitore, non possedendo il diritto di prelazione che solo assiste il pegno, l'ipoteca e i privilegi.

In conclusione, la sussistenza delle normali garanzie di credito agrario dovrebbe escludere qualsiasi illazione su una loro supposta aleatorietà o difficoltà di realizzo e da un altro punto di vista appare lecito sostenere la qualifica di « garanzia primaria » anche alla garanzia, sia pur generica, che per il creditore è rappresentata dal patrimonio del debitore.

Se si consentisse che interpretazioni restrittive come quella ricordata prendessero piede, si torna a ribadire che gravi sarebbero i riflessi nell'ambito della concessione del credito di esercizio *specie alle cooperative agricole di trasformazione*.

In tali casi ci troviamo di fronte, il più delle volte, ad organismi di notevoli dimensioni con un numero elevato di soci poco omogenei tra loro quanto a caratteristiche sociali ed economiche, molte volte con interessi se non contrastanti, certo non del tutto convergenti. In situazioni del genere, riesce pressochè impossibile ottenere garanzie di natura fideiussoria, nè d'altra parte, considerata la particolare struttura patri-

moniale di tali enti e la constatata esistenza del privilegio legale, essi sono in grado di fornire garanzie di diverso genere. In simili frangenti si deve allora fare esclusivo affidamento sulla solidità economica dell'ente e sulla preventiva valutazione della regolarità e bontà della gestione aziendale.

Se si tiene presente che il Fondo interbancario è stato istituito con il confessato scopo di favorire in particolar modo l'accesso al credito degli operatori agricoli meno provveduti (l'elenco delle categorie beneficiarie della garanzia del Fondo ne è la riprova) e delle cooperative fra di loro costituite, non si possono condividere interpretazioni eccessivamente restrittive e formalistiche, come quella sopra ricordata, delle norme che regolano il funzionamento del Fondo stesso, interpretazioni che, ove accolte, porterebbero in pratica ad uno svuotamento dei compiti e delle funzioni della garanzia dal Fondo rappresentata.

Da un punto di vista finanziario non debbono sussistere preoccupazioni in quanto a tutt'oggi la dotazione del Fondo ha raggiunto una dimensione tale da consentire di far fronte con tutta tranquillità ad ogni possibile contingenza, nè d'altronde il comportamento degli Istituti di credito agrario, sempre improntato alla massima prudenza ed oculatezza nella concessione dei finanziamenti, può lasciar spazio a riserva alcuna.

Ciò premesso, sarebbe opportuna, per fugare ogni dubbio interpretativo, l'approvazione da parte del Parlamento della seguente norma di interpretazione autentica.

Confidiamo nella sensibilità sempre dimostrata dal Parlamento per i problemi dell'agricoltura e chiediamo agli onorevoli colleghi una premurosa approvazione.

DISEGNO DI LEGGE*Articolo unico.*

L'intervento del Fondo interbancario di garanzia, istituito con la legge 2 giugno 1961, n. 454, articolo 36, per la copertura delle perdite derivanti dalla concessione, a termini delle disposizioni sul credito agrario, di prestiti agrari di esercizio, deve ritenersi operante, in base alle norme vigenti in materia, qualora l'Istituto sovvenzionante abbia accertato la sussistenza o curato la assunzione, in sede di concessione dei prestiti suddetti, delle normali garanzie di privilegio previste dalla legislazione sul credito agrario.

Per quanto riguarda la concessione di prestiti ad enti ed associazioni che provvedono alla manipolazione, trasformazione ed utilizzazione in comune dei prodotti provenienti dalle aziende agrarie dei soci, come pure la concessione di prestiti ad associazioni di produttori agricoli, rientra nella competenza degli Istituti finanziatori valutare autonomamente se la concessione stessa possa aver luogo anche a seguito della sola verifica di una normale situazione patrimoniale ed economica della ditta richiedente, ritenendosi, anche in tal caso, che resti ferma la piena operatività della garanzia del Fondo interbancario.