

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori ZUGNO, MARTINELLI, SEGNANA, DE MARZI,  
SCARDACCIONE, NOÈ e TANGA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 LUGLIO 1972

Interpretazione autentica dell'articolo 8 del regio decreto-legge 29 luglio 1927, n. 1509, convertito, con modificazioni, nella legge 5 luglio 1928, n. 1760, in connessione con l'articolo 6 del decreto ministeriale 23 gennaio 1928, sulla concessione di prestiti per la utilizzazione, la manipolazione e la trasformazione di prodotti agricoli

ONOREVOLI SENATORI. — Il seguente disegno di legge riproduce, nel testo approvato dal Senato, il disegno di legge n. 1878 presentato dal senatore Zugno ed altri nella scorsa legislatura e decaduto per anticipato scioglimento delle Camere. Il problema proposto continua a sussistere, come urgente resta l'esigenza di una interpretazione autentica dell'articolo 36 della legge 2 giugno 1961, n. 454.

Come è noto, 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 miglioramento fondiario e di formazione della proprietà contadina a favore dei 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 bene 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 fare affidamento solo nella 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 però estesa 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 stanziamenti 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 di 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 di 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 di un 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 addivenire 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 favorevolmente 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, n. 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 questi 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 fidejussoria, nè d'altra parte, considerata la particolare struttura patrimoniale 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 provvisti (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, sempre improntato alla massima prudenza ed oculatezza nella concessione dei finanziamenti, può lasciar spazio o riserva alcuna.

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

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

**DISEGNO DI LEGGE***Articolo unico.*

I prestiti concessi per gli scopi di cui all'articolo 2, n. 1), del regio decreto-legge 29 luglio 1927, n. 1509, convertito, con modificazioni, nella legge 5 luglio 1928, n. 1760, a favore di enti o di associazioni agrarie che si propongono la manipolazione, la trasformazione e la utilizzazione in comune dei prodotti provenienti dalle aziende agrarie dei soci, sono da ritenersi assistiti dal privilegio legale previsto dal combinato disposto dell'articolo 8 del citato decreto-legge e dall'articolo 6 del decreto ministeriale 23 gennaio 1928 — pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 2 febbraio 1928, n. 27 — contenente norme regolamentari per l'esecuzione del decreto-legge predetto. Tale privilegio non si estende però ai prodotti agricoli e zootecnici di cui al successivo punto 3) dello stesso articolo 2 del ricordato decreto-legge.