

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **BISORI, ZUGNO, BERNARDINETTI, BURTULO, LIMONI, MEDICI, DALVIT, PELIZZO, COPPOLA, PICCOLO, ALESSANDRINI, BARTOLOMEI, ZANNINI, VALSECCHI Athos, LOMBARDI e SPASARI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'8 LUGLIO 1971

#### Nuove norme per favorire l'anticipata estinzione dei mutui di miglioramento fondiario

ONOREVOLI SENATORI. — L'esigenza di imprimere un più accentuato ritmo al processo di trasformazione delle strutture fondiarie — che va posta anche in rapporto alle prospettive della politica comunitaria ed alla realtà economica dell'agricoltura italiana nell'attuale fase di sviluppo — impone la adozione di forme d'incentivazione che consentano di sopperire alle obiettive difficoltà che gli operatori agricoli, e in particolare le imprese familiari, incontrano per l'autofinanziamento delle iniziative di trasformazione fondiaria e nell'accesso al credito agrario di miglioramento.

Queste difficoltà sono strettamente connesse all'esiguità, oggi, dei margini di risparmio che gli operatori agricoli possono reinvestire nei loro fondi: esiguità che, a sua volta, è connessa al crescente divario fra l'andamento dei prezzi dei prodotti agricoli e zootecnici da un lato e, dall'altro lato, l'andamento dei costi di produzione, sui quali incide fra l'altro, e sensibilmente, la lievitazione del costo dei mezzi tecnici.

Certo è che le anzidette difficoltà minacciano di compromettere il conseguimento dei traguardi che lo sviluppo dell'economia generale del Paese pone agli operatori agricoli. E, ormai, solo ad un osservatore disattento potrebbe sfuggire il carattere patologico di talune accentuate flessioni, le quali implicano necessità d'interventi che valgano a frenare i fenomeni che esse denunciano, soprattutto quando quei fenomeni dipendano da deterioramento delle condizioni di vita del mondo rurale.

Quegli interventi necessitano perchè il settore dell'agricoltura conserva il suo ruolo primario pur nel mutato rapporto di popolazione attiva tra i vari settori economici. E va respinta decisamente la prospettiva di un'indiscriminata politica di abbandono nei riguardi delle iniziative agricole. Il consolidamento, invece, delle strutture fondiarie e delle infrastrutture ambientali s'impone, oltre che come impegno di civiltà, anche sul piano delle prospettive comunitarie.

## LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

A proposito di queste ultime giova considerare che — come recentemente rilevava la Giunta della Confederazione nazionale coltivatori diretti, la quale rappresenta categorie fortemente interessate al consolidamento delle strutture fondiari — la preoccupante situazione attuale è, oltretutto, aggravata dal rinvio di quelle « iniziative di investimento senza le quali l'agricoltura non può progredire ed avanzare sulla strada della modernità, mentre negli altri Paesi membri del MEC l'organizzazione dell'agricoltura e il suo ammodernamento sono promossi da forti interventi finanziari pubblici ».

Eppure è indubitabile che — in un'Europa caratterizzata da accentuate diversità (le quali spesso collocano l'Italia in posizioni di inferiorità) — la realizzazione della unità economica (premessa al più ambizioso disegno dell'unità politica) imperiosamente esige un rapido allineamento delle posizioni di partenza. Questo è l'obiettivo che la Comunità ha posto a base di una più impegnativa politica delle strutture. E questo obiettivo non va trascurato neanche in campo agricolo.

\* \* \*

Al miglioramento delle strutture — che la CEE asseconda (com'è noto) attraverso il FEOGA, cioè il Fondo di orientamento e garanzia sezione orientamento — l'Italia è impegnata da tempo, in sostegno della iniziativa dei privati, con una propria azione incentivante. Questa si estrinseca, fondamentalmente, in due forme:

prima forma: concorso dello Stato in operazioni di credito agrario;

seconda forma, in alternativa con la prima (salvo rare eccezioni di cumulo dei due benefici): concessione di un contributo in capitale nella spesa di esecuzione delle opere.

È da osservare peraltro, quanto alla prima forma:

che l'accesso al credito agrario — e, in particolare, a quello di miglioramento, che

implica operazioni a lungo ciclo di ammortamento — è reso di fatto possibile solo a coloro i quali siano in grado di offrire garanzie ipotecarie;

che il credito non può venir concesso per somme eccedenti i due terzi del valore cauzionale del terreno da trasformare.

Da ciò consegue che la piccola impresa incontra sovente difficoltà insormontabili nel procurarsi credito, nonostante gli sforzi compiuti dalla vigente legislazione per offrire forme di garanzie sussidiarie.

Da questa realtà discende la preferenza che i titolari di modeste imprese — cioè di quell'impresa familiare che costituisce il tessuto connettivo dell'agricoltura italiana — manifestano verso la seconda forma d'incentivazione, rappresentata dalla concessione del contributo in capitale. Quella preferenza, ormai, non è più soltanto il portato di una tradizionale diffidenza verso le forme d'indebitamento (diffidenza che si va gradualmente attenuando); ma è imposta (come si è detto) da manifeste insuperabili difficoltà, le quali finiscono col costituire un ostacolo, un diaframma per l'accesso al credito agrario in danno specialmente di quelle categorie di modesti operatori i quali avrebbero maggior bisogno di apporto esterno di capitali.

Va d'altra parte ricordato che osta, quale fattore limitante, all'accoglimento di un maggior numero di domande di contributi in capitale il forte gravame che questa forma d'intervento costituisce per il bilancio dello Stato, costringendolo a ridurre il volume degli stanziamenti e la misura dell'incentivazione. Occorre altresì considerare, dal punto di vista dello Stato, come il gravame che questo, per i contributi in capitale, assume a carico di un singolo esercizio finanziario investe spesso opere per le quali il tornaconto, sul piano prettamente economico, si realizza sovente solo in tempi successivi: si pensi, per esempio, a taluni investimenti fissi, quali le case di abitazione.

Tutto considerato, sarebbe da ritenere più aderente al rapporto fra investimento e tornaconto economico la forma d'incentivazio-

ne rappresentata dal credito agevolato per il concorso dello Stato, con ammortamenti diluiti nel tempo; ma a tale forma contrastano (come abbiám prima rilevato) difficoltà obiettive delle quali la manovra del risparmio non può non tener conto.

\* \* \*

In questo quadro si colloca — per ovviare alla carenza dei mezzi di autofinanziamento, la quale impedisce specialmente ai piccoli operatori di eseguire opere di miglioramento fondiario — una terza forma d'incentivazione statale che (a nostro avviso) consente praticamente di superare:

sia l'insufficienza nelle piccole imprese di garanzie reali che ad esse consentano un più largo ricorso al credito agrario di miglioramento con lunghi periodi di ammortamento;

sia l'insufficienza di fondi pubblici per la concessione del contributo in capitale: insufficienza alla quale non sarebbe facile porre rimedio senza addossare nuovi gravosi impegni alla finanza statale, già costretta a indebitamenti ormai preoccupanti.

Questa terza forma s'impenna sul *riscatto anticipato dei mutui*, riscatto che l'ordinamento del credito agrario pienamente consente e *che si realizza con lo « sconto all'attualità » delle rate di concorso statale afferenti alla residua parte di mutuo, non ancora rimborsata all'istituto mutuante.* Questo « sconto all'attualità » del concorso statale nel mutuo si traduce — per chi ne faccia, potendo, richiesta (in larga misura vi ricorrono i coltivatori diretti) — in un vero e proprio contributo in capitale che l'istituto di credito versa al mutuatario, in decurtazione del residuo debito, mentre l'istituto stesso continua poi ad incamerare il concorso dello Stato per tutta la durata del periodo di ammortamento.

Al riguardo fin dal 1934 il Ministero dell'agricoltura, con circolare 22 marzo indirizzata « agli istituti che hanno compiuto operazioni con contributi statali negli interessi », ricordò che, secondo il regolamento sul

credito agrario 23 gennaio 1928, « la corresponsione del contributo statale negli interessi su operazioni di miglioramento continua fino ad esaurimento dell'impegno, anche nel caso di anticipata estinzione del debito da parte del mutuatario ». E proseguì:

« Il beneficio consentito da tale norma, peraltro, perderebbe ogni valore pratico ove l'istituto creditore non ne permettesse l'immediato, integrale realizzo al momento della estinzione anticipata del suo credito; realizzo che, com'è ovvio, si ottiene liberando l'agricoltore da ogni impegno con versamento di un importo corrispondente al residuo debito capitale, diminuito del valore attuale dell'annualità del contributo statale di interessi ancora a scadere.

Questa prassi — che, oltre ad essere tanto vantaggiosa per l'agricoltura, si intona perfettamente ai criteri segnati, in tema di contributi statali, dal regio decreto 17 febbraio 1933, n. 215, ed alla impostazione delle assegnazioni e liquidazioni dei concorsi di interesse contenuta nella circolare 3 maggio 1930, n. 7562 — non comporta sacrificio nè rischio per l'istituto creditore ».

Concluse esprimendo la certezza che detta prassi sarebbe stata « attuata da tutti gli istituti che hanno in essere operazioni beneficate dal contributo statale negli interessi, a mente dei decreti in oggetto » e chiedendo anzi assicurazioni al riguardo.

\* \* \*

La terza forma d'incentivazione statale ora illustrata veniva, sino a pochi mesi fa, pacificamente praticata e stava anzi assumendo confortanti sviluppi.

Purtroppo ad un certo momento un eccesso di scrupoli (riteniamo) nell'applicazione della legge ha fatto sorgere dubbi circa la portata e l'esatta interpretazione dell'articolo 15 del regolamento 23 febbraio 1928 cui si riferiva la precitata circolare del 1934: dubbi che sono stati espressi dal Ministero dell'agricoltura con circolare n. 13 del 26 ottobre 1970 della Direzione generale dei miglioramenti e dei servizi speciali.

Al riguardo facciamo presente quanto segue.

\* \* \*

Il precitato articolo 15 del regolamento del 1928 sul credito agrario dispone, nel suo primo comma, che i prestiti e i mutui per il credito agrario di miglioramento, « tanto se diano luogo alla stipulazione di un contratto, quanto se siano effettuati mediante sconto di cambiali agrarie, saranno somministrati *ratealmente ogni qualvolta la natura delle opere e dei lavori da eseguire comporti un impiego graduale delle somme prestate o mutuate* ».

È chiaro, dunque, che la *ratealità* vien prescritta *non sempre*, bensì *solo nell'ipotesi* che « la natura delle opere e dei lavori da eseguire comporti un impiego graduale delle somme prestate o mutuate ».

Può invece accadere che un'operazione di credito agrario *non « comporti un impiego graduale delle somme prestate o mutuate »* e che quindi la *ratealità*, secondo il precitato articolo 15 del regolamento del 1928, *non* sia prescritta. Ciò può avvenire in svariati casi nei quali — pur essendo *la concessione del mutuo* condizione indispensabile per la esecuzione delle opere di miglioramento — *l'erogazione graduale* della somma *non* può, in pratica, aver luogo. Così per esempio:

o perchè la garanzia del mutuo è tale che può esser costituita solo quando il mutuo è perfezionato (esempio: delegazioni su contributi consorziali), in quanto il mutuatario intende garantire soltanto il pagamento delle rate di ammortamento e non l'intera somma mutuata;

o perchè l'agricoltore non intende caricarsi di onerosi interessi di preammortamento (il concorso dello Stato per tali interessi viene infatti liquidato sempre *a posteriori* e con una procedura che implica in ogni caso un ritardo di molti mesi);

o perchè le opere da eseguire sono di modesta entità, tanto che la relativa spesa può esser liquidata in unica soluzione;

o perchè l'agricoltore, nell'appaltare la esecuzione delle opere, ha stabilito il paga-

mento alla ditta appaltatrice in unica soluzione a collaudo;

o perchè (ed è il caso più frequente) l'agricoltore, in particolare il coltivatore diretto, concorre all'esecuzione delle opere col proprio lavoro o con propri materiali e propri mezzi, sicchè parte del costo non è che il pagamento di tali prestazioni e quindi può computarsi solo ad ultimazione delle opere stesse.

Se invece si accettassero le contrarie argomentazioni (a nostro avviso erronee) che il mutuo agrario è tale *solo* quando vi sono somministrazioni *rateali* della somma mutuata — dal che si vorrebbe desumere che, in sede di anticipata estinzione di un mutuo a tasso agevolato, lo sconto delle residue quote di concorso statale può esser chiesto « *solo* nei casi in cui i finanziamenti si siano perfezionati con l'erogazione di somministrazioni *in conto* nel decorso del periodo di preammortamento » — risulterebbe radicalmente cambiata la prassi, che finora è stata osservata dal 1928 (e cioè per oltre quaranta anni!) con giusta interpretazione del precitato articolo 15 del regolamento del 1928 e con ragionevole aderenza alle fattispecie che nella realtà via via si presentano, oltre che con indiscussi vantaggi per l'agricoltura e per lo Stato: e moltissimi operatori agricoli, specie modesti, ne sarebbero gravemente danneggiati.

\* \* \*

Per evitar ciò, e comunque per sollevare la pubblica amministrazione e gli istituti di credito da ogni eventuale dubbio, ci parrebbe opportuno porre termine — con un atto legislativo — al grave disagio che si è ora creato.

A questo fine presentiamo il seguente disegno di legge. Esso, se approvato, verrebbe ad imprimere — nell'interesse generale e senza ulteriori sacrifici per lo Stato, mercè il benefico apporto del privato risparmio — una forte spinta agli investimenti in agricoltura, proprio in un settore nel quale urge intervenire col massimo impegno, cioè in quello delle strutture fondiarie.

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

Ai fini dell'esecuzione delle opere di miglioramento fondiario ai sensi del regio decreto-legge 29 luglio 1927, n. 1509, convertito, con modificazioni, nella legge 5 luglio 1928, n. 1760, e successive modificazioni ed integrazioni, gli istituti di credito agrario, su richiesta degli operatori agricoli beneficiari del concorso statale nel pagamento degli interessi sui mutui, sono autorizzati a procedere allo sconto all'attualità delle rate di concorso statale nei casi di anticipata estinzione del debito dei mutuatari, purchè risulti accertata la regolare esecuzione delle opere per le quali il mutuo venne concesso e ancorchè non abbiano avuto luogo, sull'accordo delle parti, somministrazioni rateali o preliminari erogazioni.