

I GEORGOFILI

Quaderni
2025-II



AGRIFOOD
TRA CREDITO E SOSTENIBILITÀ

21 novembre 2025

Società  Editrice Fiorentina

Con il contributo di



Copyright © 2026
Accademia dei Georgofili
Firenze
<http://www.georgofili.it>

Proprietà letteraria riservata

Supplemento a «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili»
Anno 2025 - Serie VIII - Vol. 22 (201° dall'inizio)

ISSN 0367-4134

Direttore responsabile: Paolo Nanni

SOCIETÀ EDITRICE FIORENTINA
via Capo di Mondo, 78 - 50136 Firenze
info@sefeditrice.it - www.sefeditrice.it

ISBN 978-88-6032-860-1

Indice

SONIA CARMIGNANI <i>Agrifood credito e sostenibilità: un sistema complesso</i>	7
GIOIA MACCIONI <i>La trama giuridica dei sottoprodotti tra sostenibilità e credito</i>	25
MAURIZIO SONNO <i>L'evoluzione e l'importanza del Credito Agrario nel difficile rapporto tra piccole imprese agricole e sistema bancario</i>	43
GIUSEPPE NICOSIA <i>La cambiale agraria ai tempi della sostenibilità</i>	53
NICOLA LUCIFERO <i>Gli investimenti privati in agricoltura: prime considerazioni di sistema</i>	91
MARIO MAURO <i>Brevi considerazioni su aiuti di Stato in agricoltura e obiettivi di sostenibilità</i>	111
LUIGI PELLICCIA <i>Il programma di sviluppo rurale della Regione Toscana quale ambito strategico per una crescita equa e sostenibile</i>	125
LUCREZIA BASILE <i>La cooperazione allo sviluppo tra passato e nuove prospettive</i>	135

SONIA CARMIGNANI¹

Agrifood credito e sostenibilità: un sistema complesso

¹ Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Siena; Accademia dei Georgofili

I. PREMESSA

Affrontare il tema del credito nel settore agrifood non implica soffermarsi sull'analisi della questione di flussi finanziari, ma richiede la rappresentazione dell'accesso al credito come motore necessario per la transizione ecologica. In un'era definita dalla sostenibilità, il credito funge da ponte tra il modello agricolo tradizionale e quello rigenerativo, agendo su tre leve fondamentali.

Da un lato, viene in rilievo il rischio come parametro di valutazione.

Tradizionalmente, il merito creditizio si basava su garanzie reali e flussi di cassa storici. Oggi, la sostenibilità introduce nuove variabili: il rischio climatico e il rischio di transizione. Un'azienda agricola che non investe in resilienza (irrigazione di precisione, sementi resistenti, gestione del suolo) è intrinsecamente più rischiosa per una banca. Pertanto, il credito deve evolvere per premiare chi riduce la propria impronta ambientale, trasformando la sostenibilità da "costo etico" ad "asset finanziario".

Sotto un secondo profilo, rileva l'Intensità di capitale dell'innovazione.

La transizione verso l'Agricoltura 4.0 richiede investimenti iniziali massicci. Tecnologie come la sensoristica IoT, i droni per il monitoraggio e i sistemi di precision farming hanno tempi di ammortamento che richiedono strumenti finanziari pazienti e su misura. Senza un accesso facilitato al credito "green", il divario tecnologico tra le grandi aziende e le piccole realtà rurali rischierebbe di ampliarsi, compromettendo la tenuta sociale del settore.

D'altro lato ancora, la pressione delle filiere e delle normative pongono in rilievo come le banche sono oggi chiamate a rispondere a normative europee stringenti (come la Tassonomia Verde e i criteri ESG). Questo significa che il credito non è più solo un rapporto bilaterale banca-agricoltore, ma un requi-

sito di accesso al mercato: le aziende agrifood che non dimostrano standard di sostenibilità elevati rischiano l'esclusione non solo dai prestiti, ma anche dalle grandi catene di fornitura globali.

In sintesi, il credito nel settore agrifood deve cessare di essere un semplice fornitore di liquidità per diventare un abilitatore strategico, capace di tradurre gli obiettivi ambientali in opportunità di crescita economica durevole.

In questa prospettiva si collocano le riflessioni sulle relazioni tra agrifood, credito e sostenibilità, che prendono le mosse dalla pluralità degli aspetti coinvolti nel settore agricolo e agroalimentare.

2. AGRIFOOD E CREDITO NELLA SFIDA DELLA SOSTENIBILITÀ

L'armonioso intreccio tra produzione, ambiente, paesaggio, sicurezza, cambiamenti climatici, transizione energetica, che definisce il volto della agricoltura del terzo millennio, non oscura le criticità che si frappongono al raggiungimento, espresso tra gli obiettivi della PAC 2023-2027, di un settore produttivo smart, innovativo, climatico resiliente, sostenibile¹, protagonista delle sempre in trasformazione frontiere della sicurezza alimentare e della sicurezza ambientale. Criticità che da un lato costituiscono il tradizionale e intrinseco *proprium* del settore primario, dall'altro rendono l'accesso al credito un ostacolo persistente e significativo.

La lunghezza e stagionalità del ciclo produttivo, con sfasamento temporale tra l'investimento iniziale e la generazione di flussi di cassa, la dipendenza da fattori climatici e biologici, l'elevato costo degli investimenti infrastrutturali, con tempi di ammortamento molto lunghi, spesso decennali o pluriennali, la frammentazione delle imprese e le ridotte dimensioni medie, che comportano una minore capacità di generare economie di scala, si accompagnano a una scarsa patrimonializzazione, a un basso livello di garanzie offerte, specie avendo riguardo alle specificità dei terreni come garanzia, la cui valutazione è complessa e può variare significativamente in base a fattori come la fertilità, la posizione, la disponibilità di acqua e le normative urbanistiche. Non da tacere è, inoltre, la mancanza di storico creditizio e la bassa alfabetizzazione finanziaria.

Tutti fattori, questi, che si traducono in difficoltà di valutazione del merito creditizio e del sempre più richiesto merito di sostenibilità, affatto agevolata

¹ Sul tema. F. ALBISINNI, *Agricoltura, scienza e innovazione: verso nuovi confini dell'agrarità*, in L. COSTATO, F. ALBISINNI (diretto da), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Padova, 2023.

né dalla normativa nazionale né dagli accordi internazionali e resa ancor più problematica dagli ambiziosi obiettivi della PAC.

Appartiene alla storia del diritto nazionale la dismissione delle sezioni specializzate in favore della c.d. banca universale in conseguenza dell'applicazione del D.Lgs n. 385 del 1993, il cui art. 38 pone significativi vincoli sia in termini di soggetti erogatori, sia in termini di somme finanziabili².

La riserva dell'erogazione del credito fondiario alle sole banche, con esclusione di altri soggetti finanziari e il c.d. limite di finanziabilità, determinato dalla Banca d'Italia in rapporto al valore dei beni ipotecati, costringono il credito agrario bancario entro limiti stringenti e affatto flessibili, incompatibili con la dinamicità che il nuovo corso dell'agricoltura sostenibile e tecnologica richiederebbe. Occorre aggiungere che a causa dell'incertezza e dei rischi associati ai cicli produttivi lunghi e agli investimenti a lento ammortamento, le banche tendono a preferire finanziamenti a breve termine, che comportano un minor rischio di insolvenza e una più rapida rotazione del capitale. Quando, per contro, l'agricoltura necessita prevalentemente di finanziamenti a medio-lungo termine per investimenti strutturali e per la gestione del capitale circolante lungo il ciclo produttivo. Così come, in alcuni contesti e per alcune tipologie di produzioni, gli investimenti in agricoltura possono presentare un tasso di rendimento atteso relativamente basso rispetto ad altri settori, soprattutto se si considerano i rischi intrinseci. Questo può disincentivare gli investitori privati e le banche, che cercano rendimenti più elevati e meno volatili.

Né irrilevante appare il portato della perseguita despecializzazione del credito, che ha prodotto difficoltà negli operatori bancari a comprendere appieno le esigenze delle imprese agricole e a proporre soluzioni finanziarie adeguate, perché spesso non in grado di effettuare una valutazione accurata dei business plan agricoli o di apprezzare il valore intrinseco degli investimenti nel settore³.

² Cfr. R. COSTI, *Credito agrario (problemi e prospettive)*, in N. IRTI (a cura di), *Dizionari del diritto privato*, 1983, IV, 305; E. ROMAGNOLI, *Appunti in tema di finanziamenti all'agricoltura affidati al veicolo del credito agrario e di distribuzione dei crediti*, in F. DE SIMONE, B. GRASSO (a cura di), *Profili di riforma del credito agrario*, Napoli, 1986; A. JANNARELLI, voce *Credito agrario*, in «Digesto civ.», 1989; S. LANDINI, *Tensioni e innovazioni nel credito agricolo. Una riflessione giuridica*, in «Dir. Agroal.», 2017, p. 511; G. PISCIOTTA, *Il credito agrario verso la despecializzazione. Profili della riforma*, Torino, 1995; EAD., *Gli investimenti: il credito agrario*, in G. PISCIOTTA, *Lezioni di diritto agrario contemporaneo*, Torino, 2023; N. LUCIFERO, *Le garanzie del credito agrario*, in L. COSTATO, F. ALBISINNI (diretto da), *Trattato breve*, cit.; ID., *Il credito agrario e peschereccio nel Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, ivi; F. ONNIS CUGIA, *Le operazioni «particolari» di finanziamento con garanzia immobiliare*, Napoli, 2022; AA.VV., *Il credito agrario oggi: profili gestionali, operativi e normativi per la promozione di uno sviluppo sostenibile*, Firenze, 2022.

³ Cfr. in argomento, S. MASINI, *Prospettive nell'evoluzione dei rapporti tra banche e agricoltura*, in «Diritto agroalimentare», 3/2021, p. 581 ss.

Profili, questi, dei quali non fa mistero il Piano Strategico Nazionale di attuazione della PAC 2023-2027, nell'evidenziare come punti deboli del nostro sistema Paese l'instabilità dell'andamento degli investimenti e l'insufficiente livello di ammodernamento e di investimenti innovativi in agricoltura, con problemi di liquidità operativa e basso accesso al credito per investimenti, scarsa conoscenza e limitato ricorso agli strumenti finanziari, restrizioni al credito bancario e difficoltà di accesso al credito per le imprese agricole e forestali.

Un deficit, per così dire, strutturale delle imprese agricole, che deve misurarsi, insieme ai tradizionali fattori di complessità, con gli strumenti della PAC. E ciò in una duplice prospettiva.

Da un lato, pur fornendo un sostegno significativo al reddito degli agricoltori, le politiche agricole europee possono anche influenzare l'accesso al credito, posto che, se, da un lato, i pagamenti diretti possono migliorare il merito creditizio di un'azienda, dall'altro l'incertezza sui futuri regimi di sostegno o le modifiche alle regole possono rendere più complessa la pianificazione finanziaria a lungo termine e scoraggiare gli investimenti.

Sotto altro profilo, gli obiettivi della PAC possono sottoporre le aziende a veri e propri stress test. Si rifletta, al riguardo, sull'orientamento del legislatore europeo per il triennio 2023-2027, diretto a costruire una agricoltura nuova, smart, sostenibile e che, tuttavia, per essere realizzata, richiede lo sviluppo della produzione assistito dallo sviluppo tecnologico, con conseguente necessità di investimenti di non poco momento. La strategia europea c.d. AKIS direziona lo sviluppo del settore primario verso l'integrazione della conoscenza scientifica nei processi produttivi, secondo un approccio trasformativo delle realtà aziendali che richiede pianificazione finanziaria a lungo termine.

La PAC 2023-2027 disegna, cioè, un abbraccio tra agricoltura, innovazione tecnologica e sostenibilità, che appare promettente nel proiettare il settore primario in un non troppo remoto futuro economicamente efficiente, tecnologico, resiliente ma che può essere al tempo stesso una carta vincente, laddove opportunamente sostenuto, oppure, al contrario, un abbraccio mortale, laddove la normativa non offra tempestive e idonee risposte.

Non è inutile, in proposito, evidenziare che la PAC ha operato nel tempo una progressiva contrazione della dotazione finanziaria a sostegno dei redditi, a vantaggio degli interventi di sviluppo modulati sulla condizionalità ambientale e sociale. Questo porta le imprese agricole a confrontarsi con una riduzione degli aiuti, a operare su un mercato a protezioni ridotte, spingendo i produttori agricoli a ricercare fonti alternative di finanziamento, che, laddove individuate nei meccanismi bancari, stringono le imprese in un meccanismo pubblico e privato che pare modellato sulle mitologiche Simplegadi.

D'altro lato, l'Accordo Basilea 2, focalizzando l'accesso al credito sulla valutazione da parte delle banche del merito creditizio, indirizza gli istituti di credito a dotarsi di modelli di rating specifici per l'analisi delle aziende agricole, tenendo in considerazione non soltanto la situazione patrimoniale dell'impresa, ma anche le capacità tecnico-gestionali dell'imprenditore agricolo⁴. Il presupposto è che la migliore garanzia è la capacità dell'idea imprenditoriale di generare flussi finanziari sufficienti al rimborso del credito.

Prospettiva, questa, affatto agevole per le imprese agricole, strette tra sistema bancario, obiettivi europei e accordi internazionali sul credito, e chiamate a soddisfare il doppio rating, creditizio e di sostenibilità.

3. CREDITO BANCARIO E RATING

Il rating di credito, come sintesi della percezione del rischio, segnala la solvibilità dell'impresa a fronte delle garanzie offerte e dei bilanci presentati, influenzando, con la parametrizzazione del rischio, sia l'accesso al finanziamento sia il costo del finanziamento⁵.

Le informazioni strumentali alla valutazione del merito creditizio attingono alla raccolta degli elementi utili alla valutazione della solidità patrimoniale dell'impresa, basandosi su dati contabili, suddivisi in dati patrimoniali e dati di flusso economico, sul c.d. andamentale, cioè i rapporti che si sono avuti in passato con la banca e anche sulla base delle segnalazione alla Centrale dei Rischi presso la Banca d'Italia, sull'individuazione dell'effettiva consistenza delle eventuali garanzie, reali o personali, che l'impresa ha fornito, ma anche sulla definizione della posizione occupata dall'impresa nel suo settore attraverso l'analisi delle aree business e management.

Se questo è quanto accade in generale, per quanto riguarda l'agricoltura, la situazione può rivelarsi estremamente complicata. Nella grande maggioranza dei casi non ci sono dati contabili certi. Le aziende agricole non sono tenute a produrre un bilancio, con stato patrimoniale e conto economico. I redditi sono tassati sulla base delle percentuali catastali, un reddito forfettario quindi. Non c'è alcuna tracciatura e dunque le banche devono intervenire, ogni banca con la sua metodologia, per individuare correttamente i flussi economici

⁴ Cfr. P. CUPO, M. DI DOMENICO, *La valutazione del merito creditizio in agricoltura alla luce dell'Accordo Basilea2: un'applicazione ad un'impresa floricola*, in «Aestimum», 2008, 53.

⁵ Cfr., a titolo meramente esemplificativo, F. CANNATA (a cura di), *Il metodo dei rating interni: Basilea 2 e il rischio di credito le nuove regole e la loro attuazione in Italia*, Roma, 2007. Mi sia consentito anche di rinviare a S. CARMIGNANI, *Sostenibilità e credito agrario: un binomio difficile?* in «Rivista di Diritto Alimentare», 4/2024, pp. 57.

dell'azienda agricola e individuare le consistenze patrimoniali. L'unico documento ufficiale sul quale è tracciato il flusso economico, per quanto riguarda i ricavi, è il quadro Iva, allegato alla dichiarazione reddituale annuale. Questo quadro Iva è a disposizione dai primi mesi dell'anno successivo all'esercizio e riporta l'ammontare del fatturato dell'anno precedente. Non sono inoltre evidenziati i costi di affitto, del personale, gli ammortamenti. Gli acquisti di beni strumentali sono iscritti per il totale dell'importo entro l'esercizio, con penalizzazione del volume di affari.

Sul rating di credito, pesano, inoltre, gli eventi meteorologici estremi legati ai cambiamenti climatici o il dissesto idrogeologico, che assumono un ruolo importante, amplificando la percezione del rischio del credito.

Per questo motivo, sempre più di frequente le banche richiedono alle imprese l'ottenimento o il miglioramento dei rating di sostenibilità⁶.

Al riguardo, i fattori presi in esame sono sia ambientali sia sociali, come l'impatto delle attività aziendali sull'ambiente, le politiche di efficientamento energetico messe in atto, lo sviluppo di iniziative di economia circolare o di protezione della biodiversità, l'utilizzo di energie rinnovabili, il rapporto con i clienti e con i fornitori, le politiche di diversity inclusion o la presenza di piani di welfare aziendale adeguati.

Vero è che il rating di sostenibilità riguarda al momento per lo più grandi aziende. Tuttavia, ad essere coinvolta è in realtà tutta la catena del valore, includendo anche le piccole e medie imprese che sono i fornitori di queste realtà produttive, quindi anche le imprese agricole medio-piccole.

Occorre, peraltro, evidenziare che l'analisi degli indicatori ESG non è unico né uniforme, ma trova una forte personalizzazione sia in base al settore in cui l'impresa opera, pesando in modo diverso i fattori ESG a seconda dei comparti economici, sia in base alla metodologia adottata dal provider di rating. Certamente, le imprese agricole risultano le maggiormente vocate al rispetto dei parametri di sostenibilità. Così che il rating legato ai parametri ESG tendenzialmente dovrebbe tradursi in una agevolazione nell'accesso al credito.

Tuttavia, è un dato che le difficoltà nell'accesso al credito sono legate alla già ricordata frammentazione del settore, caratterizzato da un'elevata presenza di micro e piccole imprese; allo scarso ricambio generazionale e bassi margini economici, che portano gli istituti finanziari a considerare il settore rischioso; alle difficoltà nel separare il patrimonio familiare da quello dell'attività economica, così come all'assenza di una contabilità formale; alla carenza di garanzie

⁶ Sul punto, G.C. LANDI, *Sostenibilità e rischio d'impresa : evidenze e criticità dei Rating Esg*, Milano-Padova, 2020.

reali, sia mobili che immobili; alla mancanza di storia creditizia; a una bassa cultura finanziaria; alla macchinosità della richiesta di credito.

Il perseguimento degli obiettivi dell'agricoltura del terzo millennio reclama non solo innovazione tecnologica, ma anche innovazione giuridica e finanziaria, rischiando di non avere futuro laddove non vi sia una ristrutturazione del sistema del credito agrario, che non sia tralaticciamente ancorato alle richieste bancarie di soddisfazione dei requisiti del c.d. doppio rating.

Oltre le difficoltà di rispondere ai requisiti di merito creditizio e di sostenibilità, le imprese agricole sono portatrici di una domanda di finanziamento e di accesso al credito complessa e strutturata, non riducibile alla mera, sia pur come visto talora estremamente complicata, rispondenza a parametri contabili e a business plan.

La domanda verso i finanziatori è sempre più attenta al servizio, alle personalizzazioni, al problem solving e non solo orientata alla variabile costo-garanzia. La policy europea dell'innovazione in agricoltura determina una evoluzione necessaria della funzione finanziaria in termini di innalzamento del suo ruolo all'interno dell'impresa. L'agricoltura tecnologica, innovativa e sostenibile richiede oggi prodotti finanziari in grado di aprirsi alle attività di servizio, dove componente consulenziale e componente di prodotto si combinino per individuare soluzioni adeguate per l'impresa. Richiede finanza altamente specializzata, non necessariamente bancaria, che tenga conto del tessuto agricolo e delle esigenze delle singole imprese in un contesto di differenziazione dei servizi finanziari a seconda delle diversità delle imprese finanziate⁷.

La nuova agricoltura auspicata dalla nuova PAC richiede un credito non appiattito e indifferenziato, ma altamente specializzato, anche per comparti produttivi, capace di rispondere alle esigenze delle singole imprese anche in termini di servizi post finanziamento di consulenza e assistenza⁸.

L'agricoltura 4.0 mostra con evidenza l'obsolescenza del sistema della banca c.d. universale e della despecializzazione del credito.

4. LA NON ESAUSTIVITÀ DEL FINANZIAMENTO PUBBLICO

Né risposte sembrano compiutamente arrivare dal sistema di finanziamento pubblico⁹. Vero è che i finanziamenti pubblici sono stati a lungo considerati

⁷ Cfr. R. RUOZI, C. ZARA, *Il futuro del credito alle imprese: come cambia il rapporto con le banche*, Ricerca commissionata da la Compagnia Finanziaria, Milano, 2003.

⁸ Cfr. N. RICOLLI, *Tradizione e innovazione nel finanziamento all'agricoltura*, in «Dir. Giur. Agr. Amb.», 2021, 21.

⁹ Cfr, in una prospettiva economica, ancorché risalente, F. LECHI, *Comunicazioni su: Valuta-*

la principale leva per sostenere lo sviluppo del settore agricolo. Tuttavia, pur essendo indispensabili, questi interventi presentano limiti e inefficienze che ne riducono l'efficacia complessiva.

Contributi a fondo perduto, finanziamenti agevolati, credito d'impianto, garanzie pubbliche sui finanziamenti bancari dirette (dello Stato) o indirette (tramite fondi di garanzia o confidi), interventi per la gestione del rischio scontano complessità burocratica e lunghi tempi di erogazione, spesso non compatibili con le esigenze di liquidità o di tempistica degli investimenti delle imprese agricole. L'agricoltore si trova a dover anticipare i costi degli investimenti per mesi o anni, prima di ricevere il contributo, creando un ulteriore onere finanziario. Talvolta, i bandi di finanziamento pubblico sono, peraltro, troppo generici o non sufficientemente orientati alle reali esigenze del mercato o alle opportunità di innovazione, privilegiando investimenti "tradizionali" o burocraticamente facili da gestire, anziché stimolare progetti a maggiore valore aggiunto, diversificazione o adozione di nuove tecnologie. Questo può frenare la capacità del settore agricolo di adattarsi ai cambiamenti e di competere su scala globale.

Le risorse pubbliche destinate all'agricoltura, pur significative, sono, inoltre, spesso insufficienti a soddisfare la totalità delle domande ammissibili, con bandi competitivi in cui solo una parte delle imprese riesce a ottenere il finanziamento e in cui la predefinitone degli importi massimi erogabili possono non essere sufficienti a coprire la totalità dei fabbisogni finanziari di un'impresa agricola, specialmente per investimenti di grande portata o per le realtà più strutturate.

Né da sottovalutare sono le asimmetrie informative tra l'ente erogatore e l'impresa agricola, potenzialmente producibili di fenomeni di "selezione avversa", dove aziende meno efficienti ottengono il finanziamento e di "rischio morale", dato dal comportamento di aziende che, una volta ottenuto il finanziamento, riducono l'impegno o l'efficienza, sapendo di essere supportate. L'ente pubblico non necessariamente e non sempre riesce ad avere una conoscenza approfondita di tutte le aziende e dei loro reali fabbisogni e comportamenti. Così come, sul piano della verifica dei risultati, la complessità dei programmi di finanziamento pubblico può rendere difficile il monitoraggio efficace dell'impatto reale degli interventi sulla generazione della crescita attesa, sul miglioramento della competitività e sull'innovazione nel settore, con allocazione subottimale delle risorse.

zione economica delle diverse forme di intervento pubblico nel finanziamento dell'agricoltura
in «Rivista di economia agraria», 1/1977, pp. 183.

D'altro lato, se i finanziamenti cofinanziati dall'Unione Europea, tramite il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale – FEASR, e dagli Stati membri, erogati attraverso Piani di Sviluppo Rurale regionali o nazionali, supportano investimenti per l'ammmodernamento aziendale, l'insediamento giovani agricoltori, il miglioramento delle performance ambientali, la diversificazione delle attività tramite contributi a fondo perduto o agevolazioni, non sono scervi da debolezze di funzionamento.

Il Fondo Multiregionale di Garanzia per l'Agricoltura e l'Agroalimentare, istituito ai sensi dell'art. 38 del Regolamento (UE) n. 1303/2013, che rappresenta una piattaforma multiregionale di condivisione del rischio progettata per il settore primario con il supporto della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e del Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI), dovrebbe facilitare l'adesione alle misure a investimento dei PSR. La realtà evidenzia però che la forma tecnica degli strumenti attivati nei PSR italiani vede una propensione a favore del Fondo di garanzia multiregionale, a discapito sia delle opzioni rivolte all'erogazione del credito sia di opzioni miste, ovvero di una combinazione di prodotti finanziari tali da garantire flessibilità rispetto alle esigenze degli utilizzatori finali e una pronta risposta al mutare delle fasi del ciclo economico.

I PSR, così come le Società finanziarie regionali, sembrano focalizzati per lo più sulla concessione di garanzie, rispondendo alla esigenza di mitigare le difficoltà di accesso al credito bancario, ponendosi in parallelo e non in sinergia con il sistema bancario. Non si instaura, cioè, un circuito virtuoso tra scelte regionali e dinamiche del credito, finendo per configurare, in tal modo, un sistema territoriale duale, con aggravio di adempimenti per l'impresa, cui si aggiunge la bassa percentuale di imprese ammesse ai finanziamenti pubblici.

In un simile quadro, i finanziamenti pubblici non sembrano poter assolvere al ruolo di unica o principale fonte di finanziamento per le imprese agricole, risultando, piuttosto, ancillari, o, se si preferisce, complementari al credito privato, nei confronti del quale agire come un catalizzatore piuttosto che come un'alternativa.

In una visione prospettica, rivolta verso l'individuazione di un modello di finanziamento adeguato al nuovo corso dell'agricoltura 4.0, pare di rilevante importanza, da un lato, agire sulla struttura e sul contenuto dei finanziamenti pubblici medesimi, al fine di renderli strumenti veramente competitivi, abbandonando la logica di mera erogazione di sussidi. Si tratta di promuovere, da un lato, forme di partenariato pubblico-privato con la creazione di fondi di co-investimento, dall'altro di imprimere una decisa direzione dei finanziamenti verso tecnologie 4.0, agricoltura di precisione, biotecnologie, sostenibilità, economia circolare, ovvero investimenti strategici per l'agricoltura di un

futuro non troppo anteriore ma spesso percepiti come più rischiosi e quindi meno attraenti per il credito privato. Il supporto pubblico potrebbe agire da leva per stimolare il loro sviluppo.

5. VERSO UN NUOVO ECOSISTEMA FINANZIARIO

Perché gli obiettivi europei di una transizione produttiva agricola innovativa, resiliente, smart, sostenibile non si traducano in una utopia o in un affare elitario, appannaggio delle sole imprese capitalizzate e capaci di offrire consistenti garanzie al sistema bancario, occorre ripensare al modello di accesso al credito agricolo.

L'agricoltura smart e innovativa, perseguita dall'ultima PAC, reclama di avere innovazione non solo tecnologica ma anche innovazione finanziaria, abbandonando i vecchi modelli, che presentano tutta la loro insufficienza per non dire obsolescenza, per approdare a un diverso sistema di accesso al credito e ai finanziamenti secondo un approccio strutturato multifattoriale e coordinato, che coinvolga tutti gli attori del sistema: il settore finanziario e il settore pubblico, ma in cui anche le imprese agricole sono chiamate a fare la loro parte.

La prospettiva che si intende assumere non è quella banalmente di proporre un incremento dei finanziamenti, ma di costruire un diverso ecosistema.

Muovendo dal credito bancario, senza volere riesumare pezzi di storia patria ormai consegnati al passato, la nuova agricoltura non trova risposte nella c.d. banca universale e nella despecializzazione, richiedendo, al contrario, un credito speciale e specializzato.

Oltre il Testo Unico bancario, l'agricoltura smart reclama, per potersi realizzare, di costruire il credito agrario non più come un servizio *ex multis* del sistema bancario, ma come un servizio, per così dire, sartoriale, erogato da banche "verdi", con personale altamente qualificato nell'ambito dell'agribusiness e formato sulle specificità dei diversi comparti agroeconomici. Una specializzazione che consentirebbe una migliore comprensione delle esigenze delle imprese, una più accurata valutazione dei business plan e una maggiore capacità di offrire prodotti finanziari su misura.

Una maggiore facilità nell'accesso al credito, un costo dei finanziamenti più basso rispetto a quello tradizionale, meccanismi di premialità, ovvero una riduzione del costo del finanziamento a fronte del raggiungimento di determinati obiettivi in ambito ESG, sul modello dei sustainability bond¹⁰, potreb-

¹⁰ S. MATHEW, S. SIVAPRASAD, *An empirical analysis of corporate sustainability bonds*, in *Business strategy and the environment*, 2024-05, 3299-3316. Cfr. ICMA (International Capital Market Association), *Sustainability Bond Guidelines*, 2021.

bero costituire l'avanguardia di forme di finanziamento innovative, peraltro combinando obiettivi ambientali e obiettivi sociali e finanziando, in tal modo, progetti che danno voce alla sostenibilità nella pluralità delle sue dimensioni.

Sulla stessa linea, il sistema bancario potrebbe consentire l'adozione e lo sviluppo di nuove forme di finanziamento integrative o sostitutive del credito bancario tradizionale. Si pensi al crowdfunding agricolo, realizzato tramite piattaforme che consentano agli agricoltori di raccogliere fondi direttamente da un'ampia base di piccoli investitori, spesso interessati ai prodotti locali o alla sostenibilità, basato su equity (quote di proprietà), lending (prestiti) o reward (prodotti in cambio di finanziamenti). O a specifici fondi di investimento dedicati al settore agroalimentare che possano fornire capitale di rischio per start-up agricole innovative o per imprese che necessitano di forti investimenti per la crescita e la modernizzazione, sul modello del Private equity e del Venture Capital.

L'innovazione dei meccanismi di finanziamento a disposizione del settore agroalimentare per essere efficace ed efficiente non può, tuttavia, prescindere dall'individuazione di modelli di scoring creditizio ad hoc, sviluppando modelli di valutazione del merito creditizio e di sostenibilità specifici per le imprese agricole, che tengano conto dei fattori di rischio, quali la variabilità climatica, l'andamento dei prezzi delle materie prime, la sostenibilità ambientale delle pratiche, l'utilizzo di nuove tecnologie, integrativi rispetto ai dati tradizionali. In questa direzione, l'innovazione tecnologica pare suscettibile di fornire nuovi e maggiormente adeguati strumenti di valutazione del rischio, tramite il ricorso alla Blockchain o all'analisi dei Big Data per migliorare l'efficienza e l'accuratezza della valutazione del rischio.

Si tratta, inoltre, anche di rivitalizzare modelli esistenti in funzione delle nuove esigenze. Il riferimento è al ruolo svolto dalle banche di credito cooperativo e degli istituti di credito locali, la cui funzione dovrebbe essere rafforzata in considerazione della, per loro natura, maggiore conoscenza del territorio e delle dinamiche economiche e sociali delle imprese agricole locali.

Certo è che gli interventi sul sistema creditizio richiedono adeguati interventi normativi flessibili. In questo ambito, tuttavia, vista la delicatezza del sistema finanziario, pare opportuno procedere a sperimentazioni normative, capaci di supplire alla progressiva obsolescenza dell'erogazione del credito specialmente fondiario, affidato alle sole banche, in un contesto di despecializzazione del credito e ancorato a rigidi criteri di valutazione del rischio e del merito.

È utile, al riguardo, ricordare che l'OCSE¹¹, anche nella prospettiva di individuare modalità efficaci di produzione del diritto, incentiva l'introduzio-

¹¹ Cfr. il doc. OCSE *G20 survey on agile approach to the regulatory governance of innovation*.

ne di modelli di normativa agile, in cui lo spazio regolatorio è condiviso tra legislatore e attori pubblici e privati¹².

Nelle Conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea del 2020¹³, le norme sperimentali trovano spazio come strumenti per un quadro normativo favorevole all'innovazione, adeguato alle esigenze future e resiliente, in grado di affrontare le sfide dell'era digitale.

Con il decreto legge n. 34 del 30 aprile 2019 (c.d. Decreto crescita) si apre la sperimentazione, sia pur con cautele e vincoli, al Fintech, al fine di realizzare nuovi modelli di business, promuovere la concorrenza, migliorare le condizioni di accesso al credito, migliorare l'applicazione della regolamentazione del sistema bancario, finanziario e assicurativo, in modo più efficace e meno onerosa, semplificare i sistemi, le procedure e i processi interni degli operatori bancari e finanziari.

Lo scopo è quello di favorire l'innovazione nel settore finanziario e bancario, permettendo a soggetti che operano nel settore Fintech¹⁴ e che hanno una proposta tecnologicamente innovativa di testarla, adottando gli strumenti necessari per non pregiudicare la concorrenza, tutelare i consumatori, garantire la stabilità del mercato finanziario e proporre modifiche normative¹⁵.

In tale contesto, le c.d. clausole sperimentali¹⁶ si presentano come disposizioni giuridiche che consentono alle Autorità incaricate di esercitare, nell'applicazione della normativa esistente, con approccio caso per caso, gradi di flessibilità in ordine alla sperimentazione di approcci innovativi.

Lo spazio di sperimentazione prevede il coinvolgimento di soggetti privati, CONSOB, IVASS, AGCM, Agenzia delle entrate, Dipartimento del Tesoro, Dipartimento per le Politiche Europee e il Ministro dello sviluppo economico, che ricevono la richiesta di partecipazione degli operatori e si occupano degli aspetti gestionali della sperimentazione. Il procedimento è condotto con il filtro del Comitato Fintech, presieduto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Pur se tale procedimento non ha come obiettivo primario la modi-

¹² M.E. BARTOLINI, *La regolazione privata nel sistema costituzionale dell'unione europea: riflessioni sulla disciplina relativa al settore dell'innovazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, p. 1334 ss.

¹³ «Conclusioni del Consiglio sugli spazi di sperimentazione normativa e le clausole di sperimentazione come strumenti per un quadro normativo favorevole all'innovazione, adeguato alle esigenze future e resiliente che sia in grado di affrontare le sfide epocali nell'era digitale», 16 novembre 2020.

¹⁴ M.T. PARACAMPO, *Il percorso evolutivo ed espansivo delle regulatory sandboxes da Fintech ai nuovi lidi operativi del prossimo futuro*, in *Federalismi.it*, 2022, p. 209 ss.

¹⁵ M. TRAPANI, *L'utilizzo delle sandboxes normative: una ricognizione comparata delle principali esperienze di tecniche di produzione normativa sperimentali e il loro impatto sull'ordinamento*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2022, p. 229.

¹⁶ V. Conclusioni del Consiglio, cit.

fica normativa, si pone tuttavia come prototipo per l'elaborazione di norme sperimentali, instaurando un dialogo tra privato e istituzioni, potenzialmente rivolto verso la costruzione della normativa del futuro.

Un simile prototipo è suscettibile di fungere da tracciato per la sperimentazione normativa nel settore del credito agrario, che appare come scelta necessaria, non solo perché si tratta di un settore sensibile, percorso da numerose implicazioni, ma anche perché gli interventi oggetto di possibili norme sperimentali potrebbero essere tali da ridisegnare profondamente l'assetto dell'accesso e della gestione del credito.

È da evidenziare che la costruzione di un nuovo ecosistema finanziario funzionale all'agricoltura 4.0 è adeguato nella misura in cui siano abbandonate le tradizionali partizioni finanziamento privato-finanziamento pubblico e ci si diriga verso un sistema unitario composito, nel quale si registri la sinergia tra pubblico e privato, tra sistema bancario, finanziamenti privati e finanziamenti pubblici.

Tra privato e pubblico, una promettente prospettiva appare quella di accrescere l'accesso al credito tramite il ricorso agli strumenti finanziari, ovvero a meccanismi di rischio a sostegno del credito per quei soggetti che presentano livelli di rischio creditizio più elevato. Gli strumenti finanziari possono offrire un'alternativa alle tradizionali sovvenzioni e possono svolgere un ruolo fondamentale nell'accrescere le opportunità di liquidità e nel facilitare l'accesso ai finanziamenti delle imprese agricole e forestali. Il valore aggiunto risiede nella capacità degli strumenti finanziari di stimolare l'afflusso di capitali privati e pubblici al settore primario tramite il c.d. effetto leva, ovvero la loro capacità di mobilitare ulteriori risorse a integrazione degli iniziali finanziamenti erogati.

Non secondario è l'effetto indotto di sganciare l'aiuto pubblico dal tradizionale concetto di aiuto a fondo perduto, responsabilizzando il beneficiario finale, posto che il rimborso dei prestiti porta i prenditori a far propri i meccanismi della disciplina finanziaria.

Il circolo virtuoso degli strumenti finanziari è inoltre ascrivibile al c.d. effetto revolving. La natura rotativa degli strumenti garantisce che le risorse erogate, una volta restituite, possano essere riutilizzate alimentando un numero maggiore di investimenti e coinvolgendo più soggetti di quanto non farebbe il PSR tramite il sostegno a fondo perduto. L'effetto moltiplicativo che ne deriva comporterebbe anche un maggior impatto economico del PSR a livello territoriale.

In questa direzione, la riforma della Politica Agricola Comune per il periodo 2023-2027 riafferma l'importanza degli strumenti finanziari, abbinati al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, per aumentare la capacità delle imprese di accedere ai finanziamenti.

In particolare, il Regolamento (UE) 2021/1060 individua come potenzialmente attivabili con gli strumenti finanziari gli investimenti (compresi gli investimenti nell'irrigazione); l'insediamento di giovani agricoltori e start-up di imprese rurali; la cooperazione; la gestione del rischio; lo scambio di conoscenze e informazioni.

L'obiettivo è quello di consentire la realizzazione di progetti di investimento che, senza il supporto dello strumento finanziario, non avrebbero accesso al finanziamento per mancanza di garanzie personali, o per la rischiosità di progetti molto innovativi e latamente tecnologici difficilmente supportabili dal sistema bancario, o per maggiori difficoltà di accesso al credito che possono incontrare i giovani agricoltori che avviano una impresa. L'utilizzo degli strumenti finanziari consente, infatti, una maggiore assunzione di rischio da parte dei finanziatori privati grazie alla condivisione con le autorità pubbliche.

Nella complementarità funzionale di pubblico e privato, anche per il finanziamento pubblico è richiesto un nuovo corso, tale da potersi utilmente integrare con il credito bancario e il reperimento dei capitali sul mercato con un effetto moltiplicatore.

Ciò implica, a titolo esemplificativo, ridurre la complessità documentale, digitalizzare le procedure di richiesta e di istruttoria, fissare tempi massimi certi per l'erogazione dei fondi, introdurre condizionalità chiare per l'ottenimento dei finanziamenti, legate al raggiungimento di specifici obiettivi di performance, implementare sistemi adeguati di monitoraggio e valutazione dell'efficacia degli interventi, basati su indicatori di impatto reali, per garantire un uso efficiente delle risorse pubbliche. Significa anche aumentare l'efficacia dei fondi di garanzia pubblici (es. ISMEA), rendendoli agili e reattivi nel coprire una quota più ampia del rischio percepito dalle banche e nel semplificare le procedure di accesso per le imprese.

6. SINERGIE NECESSARIE. CONCLUSIONI

Certo è che la realizzazione di un diverso ecosistema di finanziamento agricolo non può prescindere dal chiedere innovazione non solo al settore bancario e creditizio, pubblico e privato, ma anche alle stesse imprese agricole e alla loro disciplina.

Quella che era nata come una forma di agevolazione e semplificazione per l'allora, nell'anno della codificazione, nuova categoria di imprenditore agricolo, è oggi un ostacolo all'accesso ai finanziamenti. L'art. 2214 c.c., che prevede l'obbligo della tenuta delle scritture contabili per i soli imprenditori commerciali, consegna ai mercati un imprenditore agricolo caratterizzato da

un'autodeterminazione contabile, in termini di tenuta o meno delle scritture contabili, non aderente, per non dire molto lontana, dalla certezza dei dati economico-aziendali richiesta dal sistema finanziario. La spinta europea verso un'agricoltura smart, innovativa, sostenibile, pare incompatibile con la persistenza di un retaggio di un'epoca certamente non digitalizzata e caratterizzata da minore complessità.

Vero è che ai fini IVA, sia che l'imprenditore opti per il regime speciale, compensando l'IVA assolta sugli acquisti senza la necessità di tenere una contabilità analitica complessa, piuttosto che per il regime di esonero, nel caso di piccole attività agricole, dove il cessionario è tenuto a emettere una autofattura per conto del produttore e versare l'IVA per conto dell'agricoltore esonerato, sia che opti per il regime ordinario, ai sensi dell'art. 34 del D.P.R. n. 633/1972 all'imprenditore è comunque richiesto la tenuta di una contabilità relativa alle fatture ricevute ed emesse.

Così come non è possibile tralasciare l'obbligatorietà del Quaderno di Campagna (QDCA), diretto a documentare tutte le operazioni colturali, come trattamenti, concimazioni, semine e irrigazioni, fondamentale per dimostrare il rispetto delle normative ambientali e sanitarie e delle buone pratiche agricole, dunque essenziale per accedere ai finanziamenti UE. Dal 2025 è entrato in vigore il formato digitale obbligatorio a livello nazionale, che si integra con il fascicolo aziendale e garantisce tracciabilità e conformità normativa.

Se le disposizioni IVA e gli adempimenti contabili e gestionali richiesti all'imprenditore agricolo per accedere ai finanziamenti UE sembrano *prima facie* determinare lo scolorimento della disposizione dell'art. 2214 c.c., è anche vero che la disciplina civilistica continua a marcare la differenza tra regime dell'attività agricola e regime dell'attività commerciale, assegnando alle due categorie di imprenditori statuti che erano, nell'originaria configurazione del codice civile, e che continuano ad essere, anche a seguito delle riforme¹⁷, diversi, perché diversi sono non solo l'oggetto delle rispettive attività, ma soprattutto sono diversi i valori coinvolti, in termini ambientali, di sicurezza alimentare, di tutela della vita e della salute degli individui, di protezione della biodiversità.

¹⁷ Si pensi al codice della crisi di impresa e dell'insolvenza, D. Lgs. 14/2019, che ha introdotto l'obbligo generale per ogni imprenditore, quindi anche per l'imprenditore agricolo, di adottare «assetti organizzativi, amministrativi e contabili adeguati», ex artt. 3 del Codice e 2086 cod. civ., in funzione della tempestiva rilevazione della crisi. Se questo dovere impone all'imprenditore agricolo di dotarsi di una organizzazione idonea a monitorare l'andamento dell'attività, non equivale però all'obbligo di tenere il libro giornale e il libro degli inventari, come richiesto dall'art. 2214 c.c. ai soli imprenditori commerciali.

L'indubbia circostanza che la disciplina codicistica debba trovare coordinamento con le leggi tributarie e con gli adempimenti richiesti dall'Unione Europea, non elimina la sua pur appannata, ma persistente, validità e vigenza dell'art. 2214, sulla cui formulazione il legislatore dovrebbe avviare una riflessione.

Continuare ad affidare alla facoltatività la formalizzazione di dati necessari per monitorare la redditività, controllare i costi, accedere a bandi e partnership limita nell'attuale contesto storico la capacità dell'imprenditore di gestire efficacemente la propria attività.

Si tratta di superare un intento semplificatorio che, valido nelle sue origini, rischia di tradire oggi i propri fini, immaginando una contabilità obbligatoria, magari semplificata ma strutturata, anche con ricorso a soluzioni contabili digitali a basso costo, specificamente pensata per l'impresa agricola.

Questo spingerebbe gli imprenditori agricoli a redigere business plan solidi e realistici, monitorare i flussi di cassa, gestire il bilancio aziendale in modo professionale e presentare la propria azienda in modo trasparente agli istituti di credito.

Tale prospettiva richiede, tuttavia, una pluralità di azioni dirette sia alla formazione sia alla strutturazione dei modi di fare impresa agricola. Se, con riguardo al primo profilo, il riferimento è alla necessaria educazione e alfabetizzazione finanziaria degli imprenditori agricoli, con riguardo al secondo aspetto l'attenzione deve dirigersi verso l'adozione di modelli organizzativi complessi o, comunque, maggiormente articolati. Si pensi ai contratti di rete, che possono aumentare la forza contrattuale delle imprese agricole, migliorare la pianificazione produttiva, garantire mercati di sbocco e ridurre la volatilità dei prezzi e possono, nel contempo, anche offrire maggiori garanzie alle banche, in quanto basati su relazioni stabili e accordi di fornitura pluriennali.

Si rifletta, inoltre, sulla opportunità, per non dire necessità, dell'uso dello strumento societario per la gestione dell'impresa agricola. Non si tratta solo di rivolgere l'attenzione alle pur diffuse ma tradizionali società semplici e società cooperative, ma appropriarsi, da parte degli imprenditori agricoli, di quelle opportunità che il D. Lgs. 29 marzo 2004, n. 99 ha aperto al settore primario, disciplinando le società agricole di capitali e prevedendo le condizioni alle quali società anche a struttura complessa possono beneficiare delle qualifiche imprenditoriali professionali¹⁸. L'adozione di società di capitali rappresenta di per sé un volano per aprire il settore primario ai mercati, dunque ai finanzia-

¹⁸ In argomento, mi sia consentito il rinvio, da ultimo, a S. CARMIGNANI, *Introduzione allo studio delle società agricole*, Milano, 2023.

menti privati, facilitando la raccolta di capitale anche di rischio. L'attrattività che una società per azioni o una società a responsabilità limitata presentano agli investitori esterni si affianca alle garanzie normative delle regole di governance e di trasparenza, che rendono le società potenzialmente affidabili sul mercato dei capitali.

In altri termini, le criticità delle relazioni tra agrifood e finanziamento richiedono di essere misurate non tanto sotto un profilo quantitativo, di maggiori risorse da dedicare all'agricoltura, quanto anche e soprattutto da un ripensamento complessivo dell'intero sistema di credito. L'obsolescenza del tradizionale credito bancario richiede di essere rivista dal legislatore, per garantire maggiore specializzazione e finanza specificamente dedicata alle istanze dell'agricoltura 4.0, senza, parallelamente, far venir meno le doverose e necessarie garanzie che il sistema bancario richiede. Un percorso, questo, che non può, a parere di chi scrive, tradursi semplicemente in un maquillage normativo del Testo unico bancario, ma che richiede sperimentazioni per passi progressivi, verifiche delle ricadute della sperimentazione normativa sull'effettività dei risultati e sull'impatto delle riforme sui mercati, ricorso, da parte del legislatore a norme innovative, sperimentali, suscettibili di essere modificate "sul campo" in un processo di adeguamento in progress.

D'altro lato, occorre anche abbandonare un sistema di finanziamento che procede per blocchi paralleli e scarsamente o solo occasionalmente comunicanti, per realizzare inedite sinergie tra credito bancario e finanziamento pubblico, quest'ultimo da rendere meno burocratizzato, più flessibile e agile, lontano da un rapporto di causa-effetto che crea dipendenza dai finanziamenti pubblici, piuttosto che stimolare innovazione e competitività delle imprese agricole. La prospettiva è quella di un credito pubblico capace di agire come catalizzatore e facilitatore per il credito privato, non come suo sostituto.

Superare queste sfide richiede un impegno concertato e un cambio di prospettiva da parte di tutti gli attori coinvolti, non da ultimo da parte delle imprese agricole medesime, alle quali è richiesto di affrontare le complessità del terzo millennio con strumenti nuovi e non perpetuando schemi e modus operandi ormai da consegnare al passato, dove business plan, bilanci, finanza, accesso al mercato dei capitali di rischio non siano appannaggio solo delle grandi realtà produttive.

È un percorso che richiede innovazione, competenze, trasparenza e un forte partenariato pubblico-privato. Solo così l'agricoltura potrà continuare a svolgere il suo ruolo insostituibile, garantendo sicurezza alimentare, sviluppo economico e sostenibilità ambientale per le generazioni future.

RIASSUNTO

Affrontare il tema del credito nel settore agrifood non implica soffermarsi sull'analisi della questione di flussi finanziari, ma richiede la rappresentazione dell'accesso al credito come motore necessario per la transizione ecologica. In un'era definita dalla sostenibilità, il credito funge da ponte tra il modello agricolo tradizionale e quello rigenerativo. Il credito nel settore agrifood deve cessare di essere un semplice fornitore di liquidità per diventare un abilitatore strategico, capace di tradurre gli obiettivi ambientali in opportunità di crescita economica durevole. In questa prospettiva si collocano le riflessioni sulle relazioni tra agrifood, credito e sostenibilità, che prendono le mosse dalla pluralità degli aspetti coinvolti nel settore agricolo e agroalimentare.

ABSTRACT

Addressing the issue of credit in the agrifood sector does not mean focusing on the analysis of financial flows, but requires portraying access to credit as a necessary driver for the ecological transition. In an era defined by sustainability, credit serves as a bridge between the traditional and regenerative agricultural models. Credit in the agrifood sector must move beyond being a mere provider of liquidity to become a strategic enabler, capable of translating environmental objectives into opportunities for sustainable economic growth. This perspective informs reflections on the relationship between agrifood, credit, and sustainability, which draw on the many aspects involved in the agricultural and agri-food sectors.

GIOIA MACCIONI¹

La trama giuridica dei sottoprodotti tra sostenibilità e credito

¹ Università di Udine; Accademica dei Georgofili

I. INTRODUZIONE. LA SOSTENIBILITÀ: UNA SFIDA DA AFFRONTARE

Per affrontare la sfida della sostenibilità, la transizione verso un'economia circolare a impatto zero (al 2050), volta recuperare risorse e ridurre le emissioni, affrontando il cambiamento climatico con un nuovo sistema produttivo e di consumo, è cruciale.

Si tratta di un processo graduale, che sta procedendo lentamente, ma in modo continuo, passando da un modello di sviluppo lineare e dissipativo delle risorse a uno «circolare» (appunto, di «economia circolare»). Passo dopo passo, si rende necessario sia tornare a utilizzare quello che si è già usato, in modo da diminuire l'«impronta ambientale» di ciò che viene immesso al consumo o prodotto, sia (soprattutto, possiamo dire) progettare prodotti in modo tale da “andare oltre”, cioè in modo che essi, invece di trasformarsi in tutto o in parte in rifiuti, magari a seguito di trattamento in appositi impianti, restituiscano elementi utili sotto vari profili, oppure consentano il recupero di nutrienti preziosi.

Sempre in tale contesto, non va dimenticato che l'utilizzazione degli scarti valorizzando i sottoprodotti delle lavorazioni potrebbe diventare un asset strategico per le imprese, generando valore economico, vantaggi ambientali, reputazionali, il che è possibile ottenendo finanziamenti e supporto da istituti di credito, specialmente in ottica ESG (Environmental, Social, Governance), laddove le imprese si impegnano a migliorare il proprio profilo di sostenibilità¹.

¹ Lo spiega anche la recente sentenza del Consiglio di Stato, Sez. II, n. 2255 del 7 marzo 2024. Nell'attuale configurazione costituzionale, anche l'intervento pubblico si giustifica in termini

2. SOTTOPRODOTTI VS. RIFIUTI. LE DIRETTRICI E IL QUADRO NORMATIVO

Il tema della qualificazione giuridica dei sottoprodotti (agroalimentari) si interseca con quello relativo ai rifiuti e coinvolge sistemi di regole eterogenee destinate a interessare vari settori di disciplina, alcuni di carattere più generale, altri sistemi più specifici (ad esempio quando si parla delle c.d. regole sulle “carni”, sui *Novel Food*, sugli alimenti geneticamente modificati, sulle colture cellulari). Il quadro normativo è in evoluzione sotto la spinta delle innovazioni che riguardano il settore alimentare e delle differenti istanze di tutela.

La disciplina dei sottoprodotti si snoda in uno scenario giuridico articolato, tra giurisprudenza, “regole” e strategie, indicazioni di *hard law* e di *soft law*, per lo più di provenienza sopranazionale². Sotto il profilo soggettivo, nell’ordinamento nazionale, ci sono obblighi di *facere* (o *non-facere*), condotte da considerare, la cui inosservanza provoca conseguenze significative e, spesso, sanzionatorie in capo ai soggetti di riferimento³. Sotto il profilo oggettivo, ci sono circostanze rilevanti (mi sia consentito) anche a effetto “speciale” (in rapporto alle tipologie di sottoprodotto) da tenere in considerazione e condizioni da rispettare; cause di non punibilità; regime della prova differenziato; per non parlare delle sanzioni⁴.

non soltanto negativi, nella direzione di produrre senza inquinare (art. 41, comma secondo, Cost.), ma anche proattivi, mirando a una conformazione ecologica della politica industriale (art. 41, comma terzo, Cost.).

² Cfr. P. FIMIANI, *La giurisprudenza “casistica” in materia di sottoprodotti e di terre e rocce da scavo*, in «Rifiuti», n. 305/2022; P. GIAMPIETRO, *Rifiuti. Nozione comunitaria di sottoprodotto*, in «Lexambiente», 8 novembre 2010. Fin dalla sentenza Palin Granit (sentenza della Corte di giust. europea, in causa C-9/00 del 18 aprile 2002) è possibile rinvenire richiami al concetto di sottoprodotto; si elaborano – al contempo – una serie di condizioni volte a circoscrivere l’ambito applicativo di tale istituto, ovvero che il riutilizzo del materiale o materia prima sia certo; il riutilizzo possa avere luogo in assenza di preve trasformazioni preliminari e nel corso del processo di produzione, ecc. Con la sentenza “Niselli” si consoliderà tale impostazione.

³ Sulle caratteristiche e sulle potenzialità dei vari tipi di illeciti “punitivi” e sulla loro eventuale “alterità”, cfr. R. BARTOLI, *Cifra essenziale, statuto costituzionale e ruolo sistematico dell’illecito punitivo civile*, in «Discrimen», del 7 febbraio 2020; sul paradigma della giustizia “riparativa” e sulle differenze con una giustizia “punitiva”, ID., *Una giustizia senza violenza, né Stato, né diritto*, in *www.sistema penale.it*, 2023, testo scritto della relazione tenuta al Convegno “La Riforma Cartabia tra non punibilità e nuove risposte sanzionatorie”, svoltosi a Trento nei giorni 24-25 marzo 2023; M. GIUFFRIDA, *Le responsabilità del produttore*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell’Unione europea*, diretto da L. Costato e F. Albisinni, quarta ed., Wolter Kluwer, Padova, p. 1413 ss., a proposito delle nuove fattispecie di responsabilità; S. CARMIGNANI, *Il consumatore di alimenti*, *ibidem*, p. 1405 ss., a proposito della cotalogo dei diritti; A. DI LAURO, *Informazioni e scelte*, *ibidem*, p. 1189 ss.; P. BORGHI, *ibidem*, p. 1202 ss., sui diritti dei consumatori.

⁴ Cfr. R. NITTI, *Rifiuti. Illeciti in materia di gestione di rifiuti: tecniche investigative e protocolli di indagine*, in «Lexambiente», 18 novembre 2022, testo scritto della relazione tenuta all’incontro di studio “Gli illeciti connessi al ciclo dei rifiuti” presso la Scuola Superiore della Magistratura il 26 ottobre 2022, dove l’A. fornisce un quadro relativo alla molteplicità di previsioni incrimina-

Potenzialmente dirompente è l'approccio iniziale, che si gioca in primo luogo sull'analisi delle definizioni. Si pensi, per fare un esempio, alle conseguenze della difficoltà di focalizzare alcune definizioni, dettate a livello nazionale, ma di derivazione "composita" (possiamo dire), un po' giurisprudenziale, un po' sopranazionale, adottate per via legislativa e no, frutto di numerose riforme e "tendenze".

Come affrontare le questioni giuridiche (oltreché applicative e pratiche) in mancanza di disposizioni chiare, inquadrare sistematicamente e a fronte delle diverse proposte interpretative?

È evidente che l'incertezza influisce negativamente sull'individuazione della fattispecie e, logicamente, sulla effettiva conoscibilità del diritto applicabile (non solo penale), conseguentemente sulla scelta dell'eventuale rimedio. Emblematica, in proposito, è la *vexata quaestio* della definizione di rifiuto⁵.

Nell'opinione corrente, in buona misura, rifiuti e sottoprodotti si ritengono definiti dal Codice ambientale (d.lgs. n. 152/2006)⁶. Tuttavia, il tema dei sottoprodotti – è bene dirlo subito – si consolida nell'ordinamento interno alla luce dell'impostazione adottata dalla Corte di giustizia europea⁷. L'eco del dibattito sull'opportunità di sottrarre alla disciplina sui rifiuti taluni residui, più recentemente, trova espressione formale nella cd. direttiva-rifiuti

trici (soprattutto, illeciti penali ambientali) e illustra la diversa fenomenologia di ogni specifica ipotesi di illecito: si tratta di ipotesi tanto articolate da non consentire di tracciare un unico percorso investigativo o ricostruttivo.

⁵ Il d.l. n. 116 dell'8 agosto 2025 («Disposizioni urgenti per il contrasto alle attività illecite in materia di rifiuti, per la bonifica dell'area denominata Terra dei fuochi, nonché in materia di assistenza alla popolazione colpita da eventi calamitosi»), convertito in l. n. 147 del 3 ottobre 2025, intanto interviene pesantemente sulle principali fonti di disciplina, principalmente, cioè, sul testo del Cod. amb. e sullo stesso Cod. pen., rispondendo alla «straordinaria necessità e urgenza di assicurare il contrasto delle attività illecite in materia di rifiuti (...) di contrastare il fenomeno dei roghi tossici di rifiuti urbani e speciali che mettono in pericolo la vita e l'incolumità delle persone, compromettendo altresì la salubrità dell'ambiente», vista l'esigenza di «dare esecuzione alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) del 30 gennaio 2025», che aveva condannato l'Italia a porre rimedio alla ben nota situazione della c.d. Terra dei fuochi, lasciando tuttavia libertà nella determinazione delle necessarie misure di adeguamento.

⁶ La questione del concetto di sottoprodotto e della distinzione tra ciò che è rifiuto e ciò che non lo è, in realtà, vengono affrontati già dalla Comunicazione interpretativa sui rifiuti e sui sottoprodotti della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo COM (2007) 59, che fa riferimento anche alle condizioni da rispettare.

⁷ Cfr. A. MURATORI, *La Suprema Corte in difesa del sistema tolemaico?*, in «Ambiente & Sviluppo», n. 7, 2012, p. 605 ss.; mi permetto di rinviare anche a G. MACCIONI, *Sottoprodotti versus rifiuti: il caso degli sfalci e delle potature*, in «Riv.dir.agr.», fasc. 3, I, 2024, p. 693 ss., in part. ai primi tre paragrafi. Per l'inquadramento, cfr. V. PAONE, *Residui, sottoprodotti e rifiuti: quale futuro?*, in «Lexambiente», del 21 settembre 2025; ID., *La disciplina penale dei rifiuti, dei sottoprodotti e dell'End of Waste alla luce dell'economia circolare*, in «Lexambiente», del 30 aprile 2023; C. TESTA, *Il sottoprodotto: tra disciplina probatoria e l'esigenza di un cambio di prospettiva*, in «Lexambiente», del 4 luglio 2023.

2008/98/CE, recepita nel nostro ordinamento. Successivamente, il quadro normativo è destinato a evolversi alla luce della direttiva 851/2018/UE.

Nel testo del Codice ambientale è un rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi» (art. 183, comma 1, lett. *a*) del d.lgs. n. 152/2006). La nozione di sottoprodotto non viene contemplata dalla disciplina precedentemente in vigore (d.lgs. n. 22/1997), ma oggi è contenuta nell'art. 183, comma 1, lett. *qq*), che recita: è un sottoprodotto «qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa le condizioni di cui all'art. 184 *bis*, comma 1, o che rispetta i criteri stabiliti in base all'articolo 184 *bis*, comma 2».

I casi concreti trovano rappresentazione in una frastagliatissima realtà, per cui nelle aule di giustizia il concetto di sottoprodotto viene “quasi” sempre enucleato con difficoltà (anzitutto dal punto di vista definitorio, per precisare quindi la disciplina applicabile), rappresentando dinamiche che ci restituiscono una realtà concreta piuttosto intricata.

L'attitudine del Codice ambientale quale strumento atto a modellare la disciplina in questione è comunque inoppugnabile: risulta fondamentale «l'uso appropriato delle categorie generali, ovvero di coordinate attraverso le quali ricondurre la dispersa normativa entro un sistema». Qui, «ma anche in tanti altri settori, il sistema non può che essere provvisorio in quanto il diritto è sempre costretto a rincorrere la realtà, così come nel mito di Sisifo», «...e proprio questa dinamicità e variabilità richiede l'uso di coordinate che si esprimono attraverso le categorie generali le quali, a loro volta, sono sottoposte ad un processo continuo di adattamento e di rinnovamento»⁸.

In effetti, la disciplina ha varcato l'attuale soglia normativa con passo un po' incerto, viste le difficoltà interpretative, la mobilità di alcune definizioni succedutesi nel tempo, la copiosa giurisprudenza, le riforme; in particolare, recentemente, ha inciso l'emersione di un nuovo modello di sviluppo, cui le politiche dei diversi Stati europei debbono indirizzarsi, come i nuovi riferimenti giuridici da tenere in conto, che risultano visibili *in primis* nel panorama internazionale e sono contenuti anche nel diritto dell'UE e nazionale (non meno numerosi)⁹.

⁸ Così, G. MORBIDELLI, *Relazione conclusiva* svolta in occasione della “Giornata in ricordo degli studi in materia ambientale di Beniamino Caravita di Toritto e del suo contributo alla elaborazione in sede di Commissione ministeriale dei principi di diritto ambientale”, Fondazione Censis Alberto Predieri, Firenze, 11 aprile 2025., pubbl. in *Federalismi.it*, editoriale del 7 maggio 2025.

⁹ Ricordiamo solo l'art. 3 del TUE, comma 3, il quale stabilisce che l'Unione «...si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità

Il d.lgs. n. 152/2006 – dettando le coordinate all’art. 3 *quater* (Parte prima, Disposizioni comuni e Principi generali) – fa riferimento al principio dello sviluppo sostenibile rispetto al quale ogni attività umana giuridicamente rilevante deve conformarsi, riprendendo la definizione del noto rapporto Burtland, per cui occorre «garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future»¹⁰.

Ciononostante, poiché la formulazione dell’articolo in questione risale al 2008, anno in cui si scelse di introdurre i “principi” nel Codice, la nozione di sviluppo sostenibile – come rileva la dottrina – potrebbe risentire della sua più antica e ristretta accezione tesa, *in primis*, alla protezione ambientale. Nei commi successivi dell’articolo in discorso, opportunamente, il ragionamento si “allarga”: per permettere la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile «nell’ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati (...) si deve consentire di individuare un equilibrato rapporto delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell’ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell’ambiente anche futuro»¹¹.

dell’ambiente». Emerge (quantomeno) una triplice accezione della sostenibilità: economica, sociale e ambientale. L’art. 11 del TFUE, enunciando il principio di integrazione, specifica che «le esigenze connesse con la tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle politiche e azioni dell’Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

¹⁰ Il 2 comma dell’art. 3 *quater* del d.lgs. 152/2006 stabilisce che «anche l’attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell’ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell’ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione», ricorda MORBIDELLI, *sopracit.*

¹¹ Cfr. M. DELSIGNORE, *Lo sviluppo sostenibile e la sua evoluzione: da principio privo di cogenza giuridica a modello da realizzare anche per il tramite del diritto*, in «Lexambiente», n. 1, 2023. In estrema sintesi, con la comunicazione della Commissione UE dal titolo “Verso un’economia circolare: programma per un’Europa a zero rifiuti” e con la comunicazione “L’anello mancante - Piano d’azione dell’Unione europea per l’economia circolare” del 2015, la Commissione, tra l’altro, considera tra le azioni da intraprendere (in seno alle proposte di revisione della legislazione sui rifiuti) quella di «chiarire le norme relative ai sottoprodotti». Nel marzo 2020, la Commissione adotta un nuovo piano d’azione per l’Unione europea relativo all’economia circolare; con la comunicazione “Il Green Deal europeo”, nella sostanza, intende contribuire a costruire un modello economico che, oltre a essere sostenibile, crei opportunità e riduca l’inquinamento climatico. È parte di questo cammino una «politica dei prodotti sostenibili» che riduca in modo significativo i rifiuti e laddove non sia possibile, ne recuperi il valore economico, azzerandone o minimizzandone l’impatto sull’ambiente e i cambiamenti climatici. A tal fine, la comunicazione propone nuove norme oltre che obiettivi e misure per contrastare gli imballaggi eccessivi e la produzione di rifiuti. In parallelo, le imprese dell’UE dovrebbero beneficiare di un mercato unico solido e integrato per le materie prime secondarie e i sottoprodotti.

A ben vedere, l'art. 177, 1° c. del d.lgs. n. 152/2006 che, si ricordi, definisce l'ambito di applicazione e le finalità della Parte IV del Codice dell'ambiente in materia di rifiuti, consegna all'economia circolare un significato valoriale, nella parte in cui prevede che le disposizioni del Codice ambiscono a ridurre gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e a migliorarne l'efficacia e l'efficienza, elementi fondamentali «per il passaggio a un'economia circolare»¹².

Certamente, al di là della formulazione del codice, il concetto di sviluppo sostenibile penetra nell'ordinamento interno (potremmo dire: deve penetrare), stante il vincolo di cui all'art. 117 Cost. riferito al coordinamento con l'ordinamento europeo.

Al momento attuale, l'ampiezza del paradigma è evidente.

Le politiche di sostenibilità (nell'ambito delle quali la disciplina dei rifiuti è fondamentale) hanno ricevuto una specifica base costituzionale con la legge di riforma 11 febbraio 2022, n. 1. L'art. 41 Cost. (in combinato con l'art. 9 Cost.), nell'accostare dialetticamente la tutela dell'ambiente con il valore dell'iniziativa economica privata, segna il superamento del bilanciamento tra valori contrapposti all'insegna di una nuova assiologia compositiva, per cui lo sviluppo economico deve integrarsi con la necessità di preservare il primo. Perciò, l'intervento pubblico si giustifica oggi, non solo in termini negativi (affinché si produca senza inquinare: art. 41, comma secondo), ma anche proattivi, nella direzione della conformazione ecologica della politica industriale (art. 41, comma terzo)¹³.

Molti i requisiti da tenere in considerazione. Secondo la Corte di cassazione, è sottoprodotto, ai sensi dell'art. 184 *bis* del d.lgs. 152/2006, si è quindi esclusi dalla disciplina (e dalle sanzioni) sui rifiuti, la sostanza che origini da un processo di produzione, di cui sia parte integrante, sebbene *non* ne costituisca la finalità, e che sia certamente destinata a un successivo uso legittimo e non nocivo per la salute e l'ambiente, senza necessità di un ulteriore trattamento¹⁴.

¹² Cfr. S. VERNILE, *Dall'economia circolare al principio di circolarità. Una lettura giuridica nel solco dell'art. 9 Cost.*, Giappichelli, Torino, 2024, *passim* e p. 217.

¹³ In tal senso, la sentenza del Consiglio di Stato n. 2255/2024 *sopracit.* Cfr. N. FERRUCCI e G.M. FLICK, *La riforma costituzionale degli articoli 9 e 41 a tre anni dalla sua applicazione*, nuovo Focus dell'Accademia dei Georgofili (7 novembre 2025), reso disponibile *on line*.

¹⁴ Recentemente, v. Corte di cass., Sez. III pen., 8 giugno 2021, n. 22313. Dalla lettura della motivazione, la Corte sembra ritenere che *qualunque* trattamento faccia venir meno la qualifica di *sottoprodotto*: con questa lettura la norma ammette i trattamenti rientranti nella c.d. *normale pratica industriale*. È tuttavia possibile che la Corte non abbia escluso *qualunque* trattamento, ma abbia inteso riferirsi all'operazione prevista nel caso concreto, vale a dire la *granulazione* e abbia, dunque, escluso questa particolare operazione nella *normale pratica industriale*. Com'è evidente, ogni "lettura" impone una disamina approfondita per provare a distinguere ciò che è *normale pratica industriale* da ciò che non è. A tal fine è necessario prendere in esame anche i precedenti, alcuni dei quali sono richiamati dalla stessa sentenza.

Come è stato chiarito dalla Corte di giustizia, il residuo di un processo produttivo è ciò che viene prodotto accidentalmente o comunque non è il risultato diretto del processo di produzione principale, cioè non è il prodotto che è stato ricercato in quanto tale al fine di un utilizzo ulteriore. È perciò un “ingombro” che il produttore cerca di limitare e quindi costituisce, normalmente, un rifiuto di cui disfarsi. Un’eccezione a questo “automatismo” è rappresentato dal bene, materiale o materia prima derivante da un processo di fabbricazione o di estrazione non destinato a produrli in via principale, del quale il detentore non vuole affatto «disfarsi» essendo in grado di utilizzarli ulteriormente facendone oggetto di sfruttamento (diretto) o di commercializzazione «a condizioni per l’impresa favorevoli»¹⁵.

Ciò significherebbe che, da quando – in seno alla Corte di giustizia (con la sentenza “Palin Granit”) – venne avviata la discussione che ha portato all’elaborazione del concetto di *sottoprodotto*, poi trasfuso in una norma, l’approccio è quello di delinearne i contorni come *esclusione* rispetto alle regole generali relative al «rifiuto». La regola generale dava e dà rilievo al *principio di prevenzione*, che impone precetti, controlli e sanzioni quando si tratta di regolamentare attività la cui gestione può causare pericoli per la salute e per l’ambiente, rappresentando una concreta applicazione di un caposaldo del sistema di economia circolare: la riduzione dei rifiuti a mezzo di prevenzione degli stessi. Tale principio, peraltro, costituisce un obiettivo fondamentale nella corretta gestione dei rifiuti stessi secondo la normativa dell’UE¹⁶.

¹⁵ Per un’ampia e approfondita analisi, a partire dalla giurisprudenza, cfr. V. PAONE, *Residuo, sottoprodotti e rifiuti: quale futuro*, in «Lexambiente.it», 2025, cit. È forse il caso di ricordare la sentenza della Corte di giustizia europea del 18 dicembre 2007 (in causa C-263/05) sulla nozione di rifiuto. Nella richiamata sentenza la Corte, dopo aver ribadito che il termine «disfarsi», e quindi la nozione di rifiuto, non possono essere interpretati in senso restrittivo [punto 33], ha proposto un *excursus* delle pronunce adottate in materia e dei principi in esse individuati, in esito al quale ha precisato, tra l’altro, che «in determinate situazioni, un bene, un materiale o una materia prima che deriva da un processo di estrazione o di fabbricazione che non è principalmente destinato a produrlo può costituire non tanto un residuo, quanto un sottoprodotto, del quale il detentore non cerca di “disfarsi” [...] ma che intende sfruttare o commercializzare [...] a condizioni ad esso favorevoli, in un processo successivo, a condizione che tale riutilizzo sia certo, senza trasformazione preliminare e intervenga nel processo di produzione o di utilizzazione».

¹⁶ Cfr. art. 178 del Cod. amb. (Principi). 1. La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell’utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nel rispetto del principio di concorrenza nonché del principio chi inquina paga. A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione. Art. 179 (Criteri di priorità nella gestione dei rifiuti). 1. La gestione dei rifiuti avviene nel rispetto della seguente gerarchia: a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e) smaltimento (così mod. dal d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116).

L'esclusione, *ab origine*, da tale ambito normativo, va disciplinata separatamente come *gestione di prodotto* (art. 185, sulle Esclusioni dall'ambito di applicazione, modificato più volte, richiama alcune categorie di sottoprodotti, *ex art. 184 bis*, per escluderle dall'*ambito di applicazione* della Parte Quarta del Codice dell'ambiente). *Il sottoprodotto non nasce come rifiuto, per diventare successivamente prodotto*, come talvolta si sente prospettare, ma nasce, fin dalla formazione, come «prodotto o merce» (nella ricorrenza di certe condizioni) e, in quanto tale e proprio perché tale, secondo diversi studiosi, fuoriesce, in linea logica e di sistema, dalla disciplina dei rifiuti.

Da parte sua, la Corte di cassazione ha precisato che «poiché la disciplina dei sottoprodotti è derogatoria rispetto a quella generale in tema di rifiuti, la qualificazione di un residuo come sottoprodotto, anziché rifiuto, in caso di dubbio, deve essere provata da colui che detto sottoprodotto ha lavorato o smaltito. (...), ogniquale volta non sia rispettato il processo normativo che può individuare la categoria del sottoprodotto, esso deve essere considerato quale rifiuto»¹⁷.

Ora, dire che al sottoprodotto si applica una disciplina derogatoria rispetto a quella del rifiuto significa dire anche che l'onere di dimostrare l'esistenza delle condizioni di cui all'art. 184 *bis* Cod. amb. grava su colui che intende avvalersi della relativa disciplina¹⁸. Insomma, il rifiuto sarebbe la regola e il sottoprodotto l'eccezione¹⁹.

¹⁷ Cass., III Sez. pen., n. 47690 del 29 novembre 2023. Nell'impostazione della Cassazione (v. sentenza III Sez. pen. n. 18020 del 8 maggio 2024) emerge il principio costantemente affermato dalla medesima «secondo il quale l'onere della prova relativa alla sussistenza delle condizioni di liceità dell'utilizzo del rifiuto o che escludono la natura di rifiuto ricade su colui che ne invoca l'applicazione».

¹⁸ Secondo la Cassazione inoltre (III Sez. pen. n. 22080 del 19 giugno 2025) «la posizione di garanzia del legale rappresentante in materia di gestione dei rifiuti implica, infatti, che egli sia responsabile di assicurare la corretta gestione dei rifiuti da parte dell'«azienda» nel suo complesso considerata e, pertanto, egli risponde degli illeciti ambientali commessi dai di lei dipendenti e perfino da estranei, ove ciò sia dovuto a *culpa in vigilando*. Va in proposito rammentato che, secondo la giurisprudenza della Corte, in materia ambientale, i titolari e i responsabili di enti ed imprese rispondono del reato di abbandono incontrollato di rifiuti non solo a titolo commissivo, ma anche sotto il profilo della omessa vigilanza sull'operato dei dipendenti che abbiano posto in essere la condotta di abbandono (Sez. III, n. 40530 del 11 giugno 2014 – dep. 1° ottobre 2014, Mangone, Rv. 261383 – 01; Sez. III, n. 23971 del 25 maggio 2011, Graniero, Rv. 250485 – 01; Sez. III, n. 45974 del 27 maggio 2011, Spagnuolo, Rv. 251340 – 01; più di recente: Sez. III, n. 24080 del 29 maggio 2024, Putorti; Sez. III, n. 2234 del 09 luglio 2021, dep. 2022, Losardo; Sez. III, n. 32744 del 03 luglio 2023, Passiante, non massimate)».

¹⁹ Il Ministero dell'Ambiente, con il decreto ministeriale 13 ottobre 2016, n. 264 e con la successiva circolare del 30 maggio 2017 (contenente alcuni chiarimenti) ha indicato alcune modalità non obbligatorie, non vincolanti e non esclusive con cui provare la sussistenza dei requisiti per la qualifica di un residuo di produzione come sottoprodotto. Il decreto, costituito da 11 articoli e 2 allegati, si fonda sul presupposto per cui chi intende sottrarre un residuo di produzione alla disciplina dei rifiuti deve «dimostrare» che tale residuo è effettivamente un sottoprodotto (art. 4 del d.m. n. 264/2016).

Il d.lgs. n. 152 del 2006 (mod. più volte) disciplinando *ex novo* l'intera materia con una serie di disposizioni (contenute anche nell'art. 183) da una parte ripropone la definizione europea e, dall'altra, definisce i sottoprodotti come quei «prodotti dell'attività dell'impresa che, pur non costituendo l'oggetto dell'attività principale, scaturiscono in via continuativa dal processo industriale dell'impresa stessa e sono destinati ad un ulteriore impiego o al consumo». I sottoprodotti vengono sottratti alla disciplina dei rifiuti, a condizione che di essi l'impresa (il soggetto legittimato) non si disfi, né intenda o abbia l'obbligo di disfarsi, che siano impiegati direttamente dall'impresa che li produce ovvero commercializzati a condizioni economicamente favorevoli per l'impresa stessa, che siano riutilizzati senza operare trasformazioni preliminari del materiale, che il riutilizzo sia certo e non eventuale e non comporti condizioni peggiorative per l'ambiente o per la salute, rispetto a quelle delle normali attività produttive (art. 183, comma 1, lettera *n*)²⁰.

Non manca la giurisprudenza volta ad approfondire il tema dei requisiti necessari per qualificare un residuo come sottoprodotto (art. 184 *bis*, recentemente modificato con il d.lgs. n. 116/2020): è previsto – com'è noto – il rispetto di quattro condizioni: *a*) la sostanza o l'oggetto origina da un processo di produzione di cui costituisce parte integrante e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto; *b*) è certo che sarà utilizzato nel corso dello stesso e/o di un successivo processo di produzione e/o di utilizzazione da parte del produttore o di soggetti terzi; *c*) deve essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale; *d*) il suo utilizzo deve essere legale. In difetto anche di una sola condizione, il residuo va considerato un *rifiuto*²¹. Secondo la giurisprudenza, la prova della sussistenza incombe sull'interessato²² il quale non può limitarsi a dare conto di un utilizzo eventuale²³, né avvalersi semplicemente della prova testimoniale²⁴, cioè del mero richiamo a un rapporto contrattuale sussistente tra il produttore, eventuali intermediari e gli utilizzatori²⁵, ma dovrà fornire una prova obiettiva, univoca e completa²⁶.

Sotto il profilo delle ricadute derivanti dall'interpretazione e dall'incrocio delle condizioni, oltreché dalla loro vaghezza si potrebbe verificare ciò

²⁰ La Corte cost. con la sentenza n. 5 del 3 febbraio 2010 non ha accolto la qualifica “automatica” di ceneri di pirite (nel caso specifico) come sottoprodotti.

²¹ Tra le altre, Cass., III Sez. Pen., n. 38950/2017

²² Tra le altre, Cass. pen., III, n. 14323/2008 e n. 16727/2011; cfr. anche TAR Milano, n. 1131/2014.

²³ Tra le altre, Cass. pen., III, n. 3202/2015.

²⁴ Tra le altre, Cass. pen., III, n. 38950/2017.

²⁵ Tra le altre, Cass., III Sez. pen., n. 50628/2019.

²⁶ Tra le altre, Cass. III Sez. pen., n. 9494/2009.

che il legislatore cerca di scongiurare, ovvero incoraggiare comportamenti che finiscono per produrre rifiuti maggiori piuttosto che sottoprodotti, con un conseguente aggravio delle condizioni ambientali, a discapito dell'effettiva circolarità delle risorse²⁷.

3. IL CREDITO

Sebbene sia difficile scorgere finanziamenti specifici per i sottoprodotti dell'agroalimentare, le aziende possono tuttavia accedere a vari tipi di incentivi e finanziamenti focalizzati sull'economia circolare, l'innovazione, l'efficienza energetica e altro.

In questi ambiti, la sperimentazione (anche normativa) può «fungere da tracciato», intervenendo sui limiti stringenti del credito agrario. Il «perseguimento degli obiettivi della sostenibilità reclama non solo innovazione tecnologica, ma anche innovazione giuridica e finanziaria, rischiando di non avere futuro laddove non vi sia una ristrutturazione del sistema del credito agrario»²⁸.

Nell'UE possiamo contare su un solido sistema di diritti e di valori, su un mercato unico, su infrastrutture di prim'ordine e su una forza lavoro qualificata, ma per restare al passo con le altre grandi economie del mondo, senza perdere di vista gli obiettivi della sostenibilità, occorre tracciare la rotta verso un'Europa in cui vengono (in qualche modo) progettati, ottenuti e commercializzati i prodotti «puliti» del futuro, oltreché innovazione nell'ottica della sostenibilità.

²⁷ La Corte di Giustizia dell'UE con la sentenza del 17 novembre 2022 (in causa C-238/21) ha chiarito che i criteri formali per la cessazione della qualifica di rifiuto (qui per materiali da scavo) non contaminati *non* devono ostacolare l'applicazione della normativa europea in materia di *end of waste* e sottoprodotti, se tali criteri non sono rilevanti per la tutela ambientale. In sostanza, la Corte ha stabilito che, se un materiale (da scavo) non è contaminato e viene riutilizzato in un altro sito senza aver subito trattamenti che lo renderebbero un rifiuto, allora non dovrebbe essere considerato tale, anche se non soddisfa tutti i formalismi previsti dalla normativa nazionale. La stessa, in termini generali, ha inteso sottolineare che i criteri formali per la cessazione della qualifica di rifiuto non devono essere restrittivi o ostacolare il riutilizzo dei materiali, se non sono rilevanti per la tutela ambientale, intendendo promuovere un'interpretazione della normativa che favorisca il recupero e il riutilizzo dei materiali, contribuendo ad un'economia circolare.

²⁸ In tal senso, S. CARMIGNANI, *Norme sperimentali e credito agrario: una prospettiva necessaria?*, in *Normatività contemporanea. Norme sensoriali e norme sperimentali nel settore alimentare*, a cura di A. Di Lauro, L. Leone, G. Strambi, 2025, ETS, Pisa, p. 275 ss.; EAD., *Agricoltura, finanziamento e fiscalità. Brevi considerazioni*, in «Dir. e Giur. agr. e dell'amb.», n. 1, 2025; P. LATTANZI, *L'agricoltura di precisione: fisionomia, quadro strategico di riferimento e implicazioni giuridiche*, in www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2, 2024.

Non dimentichiamo che i sottoprodotti possono essere recuperati per estrarre proteine alternative. Queste proteine possono essere utilizzate per creare prodotti/cibi sostenibili, sostituendo o arricchendo alimenti tradizionali.

Secondo le stime, il mercato delle proteine alternative vale oggi 90,5 miliardi di dollari e raggiungerà i 240 miliardi nel 2034, quindi è un mercato in crescita, sostenuto dalle innovazioni tecnologiche e dalle dinamiche di consumo.

Resta fondamentale, per sovvenzionare i redditi degli agricoltori, il sostegno pubblico attraverso la PAC, in vista degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030, in particolare quelli relativi alla sicurezza alimentare, alla sostenibilità ambientale e alla salute pubblica, affinché l'agricoltura continui ad attirare nuove generazioni di agricoltori in tutta l'UE.

I pagamenti diretti della PAC svolgono ancora un ruolo essenziale nel sostenere e stabilizzare il reddito agricolo.

Sentiamo il bisogno di una PAC più semplice e mirata, ciò al fine di promuovere una politica agricola dell'UE ambiziosa e orientata al futuro. Dovrà essere definito un miglior equilibrio tra gli interventi normativi e le politiche basate sugli incentivi che interessano gli agricoltori. La Commissione riconosce infatti che l'immagine della PAC ha risentito, tra l'altro, della percezione di una mancanza di equità nella distribuzione dei pagamenti in alcuni territori²⁹.

In linea generale, l'approccio dovrebbe dare priorità alla produzione di prodotti agricoli fondamentali per l'autonomia strategica e la resilienza dell'UE nell'ottica della sostenibilità.

Un sistema agroalimentare strategico, resiliente e sostenibile richiede investimenti ingenti, di conseguenza azioni coraggiose per finanziare la fase di transizione verso la sostenibilità e ridurre i rischi connessi. Invece, il settore agricolo si trova di fronte a un importante deficit di finanziamento stimato intorno a 62 miliardi di EUR (per il 2022), molto più elevato rispetto agli anni precedenti.

È difficile (in concreto, diciamo) ottenere un finanziamento da una banca, da un istituto finanziario o attenzione da un investitore privato, soprattutto per i giovani agricoltori. Le cause risiedono non solo nella difficoltà derivanti dal sistema di finanziamento pubblico, ma riguardano anche le dimensioni relativamente modeste delle aziende agricole, gli utili sul capitale investito scarsi o limitati, la forte variabilità della redditività e dei rischi, l'imprevedibi-

²⁹ Cfr. la Comunicazione della Commissione del 19 febbraio 2025 (COM, 2025, 75), dal titolo "Una visione per l'agricoltura e l'alimentazione. Realizzare insieme un settore agricolo e alimentare dell'UE attrattivo per le generazioni future".

lità delle rese a causa degli effetti delle condizioni meteorologiche, del clima e dell'esposizione alla volatilità dei mercati (mondiali) delle materie prime.

In un mondo caratterizzato da tensioni geopolitiche e geoeconomiche, in continua evoluzione, l'Unione Europea è più che altro concentrata sulla necessità di rimanere competitiva, ma le sfide sono numerose e «le dipendenze stanno diventando vulnerabilità»³⁰.

Oggi la sovranità alimentare dell'UE obbedisce, è cioè vincolata, in larga misura, dall'importazione di fattori di produzione, concimi, mangimi ed energia, per non parlare delle materie prime, che di solito provengono da regioni geograficamente concentrate. È pertanto fondamentale ridurre le *dipendenze* strategiche e i rischi connessi alle catene di approvvigionamento, sostenendo allo stesso tempo la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, pulita e sempre più efficiente sotto il profilo delle risorse, ma anche al passo sotto il profilo della competitività.

Tra le principali dipendenze dalle importazioni vi è l'approvvigionamento di proteine, che dipende fortemente da importazioni provenienti da un numero limitato di Paesi d'origine, il che rende il nostro sistema alimentare *vulnerabile* (appunto) rispetto alle fluttuazioni del mercato globale e a rischi per la sostenibilità.

Il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a formulare concretamente azioni che includano nuove regole sui sottoprodotti (*in primis*, sottoprodotti proteici), insieme a una strategia sui sostegni e sugli investimenti che preveda incentivi finanziari per promuovere e stimolare produzioni di proteine in modo sostenibile, in particolare quelle di origine vegetale (oltreché animale), per gli alimenti e i mangimi, utilizzando e sbloccando il potenziale di Orizzonte Europa, del Fondo per l'innovazione, del programma LIFE, dell'EIT Alimentazione e di altri finanziamenti UE pertinenti per la tecnologia alimentare e lo sviluppo agricolo³¹.

³⁰ Nel discorso di M. DRAGHI, alla conferenza “One year after the Draghi Report”, 16 settembre 2025, si riprende il ragionamento noto come “Whatever it takes”, da una frase pronunciata nel 2012, volto a mettere in luce le leve sulle quali si può fare affidamento, pubbl. *on line*; inoltre cfr. il *Dossier* della Camera dei Deputati, *Il rapporto sul futuro della competitività europea*, n. 33 del 26 settembre 2024, dove si affronta anche il tema del finanziamento pubblico e privato.

³¹ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 19 ottobre 2023, “Strategia europea per le proteine” e un interessante studio del Parlamento europeo “Alternative protein sources for food and feed” (aprile 2024) sull'attuale produzione di proteine nell'UE e sulle prospettive future. Inoltre, cfr. la decisione di esecuzione della Commissione (UE) 2025/1445, che registra l'iniziativa dei cittadini europei (ICE) intitolata “Il cibo è un diritto umano per tutti! Garantire sistemi alimentari sani, giusti e sostenibili”, che non implica obblighi di agire al momento, ma propone di intraprendere una serie di azioni legislative, volte a garantire un accesso adeguato, equo al cibo e sistemi alimentari sostenibili in tutta l'UE. E il *Dossier* XIX Legislatura (Camera e Senato), Conferenza interparlamentare sul tema: “Trasformare i sistemi alimentari dell'UE:

Che le questioni che ci inseguono siano molte, non c'è dubbio.

Gli incentivi fiscali, come viene sottolineato già nella Comunicazione della Commissione europea dell'11 marzo 2020, n. 98 («Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva»), svolgono un ruolo fondamentale. In quest'ambito si inquadra il credito di imposta, un'agevolazione preordinata a stimolare tali investimenti.

Nell'ambito della transizione ecologica, il credito di imposta da utilizzare in compensazione per abbattere i debiti tributari e contributivi è poco sfruttato. Tale agevolazione è preordinata a premiare in modo trasversale tutte le imprese che effettuano investimenti innovativi per ridurre i consumi di risorse, riutilizzare, riciclare e riparare i prodotti, dando la priorità a determinati prodotti a elevato impatto ambientale, come quelli delle apparecchiature elettroniche, ITC, batterie, veicoli, imballaggi, plastica, prodotti tessili, acciaio, cemento e sostanze chimiche. L'innovazione tecnologica e la digitalizzazione contribuiscono a centrare gli obiettivi di economia circolare.

Tuttavia, se occorre considerare sempre maggiori spazi d'intervento cui attribuire valore, ciò porta a osservare, nello specifico, che in Europa mancano ancora le infrastrutture necessarie per la produzione su larga scala di proteine alternative. Secondo le stime, la realizzazione di impianti dimostrativi o industriali può costare tra i 15 e i 250 milioni di euro, ovvero cifre irraggiungibili per molti. L'obsolescenza delle infrastrutture necessita quindi di una adeguata struttura di finanziamento.

In mancanza, va rimarcato, ad avviso di molti, che i punti di attrito potrebbero risolversi nel disincentivare l'impiego del sottoprodotto anziché favorirlo, rischiando di innescare un cortocircuito tale per cui tutto ciò che potrebbe essere reimpiegato come sottoprodotto, a causa della normativa contraddittoria e a tratti "antagonista", finisce per essere smaltito.

Al fine di ottenere finanziamenti per progetti che gestiscono sottoprodotti proteici, sicuramente, occorre partire dalla verifica della qualifica di sottoprodotto, ma subito dopo occorre testare l'esistenza di bandi e opportunità di finanziamento offerti a livello nazionale (es. derivanti da bandi europei, fondi di coesione) o regionale (es. fondi PSR, ecc.) i quali, per lo più, supportano l'economia circolare, meno la modernizzazione quale potrebbe essere quella rivolta a un settore altamente specializzato come quello della valorizzazione dei sottoprodotti, includendo quelli di origine animale e vegetale³². Al fine

gli alimenti di origine vegetale e le biosoluzioni possono migliorare la sicurezza alimentare e la resilienza?" Billund, 11-12 settembre 2025, messo a disposizione *on line*, che evidenzia i punti di discussione e le potenzialità dei prodotti, soprattutto a base vegetale.

³² È incoraggiante vedere che molti dei principali investimenti (nell'ambito della fermentazione) siano arrivati da enti pubblici (per promuovere un'economia circolare), valorizzando sottopro-

di cogliere i benefici offerti dalla diversificazione proteica (in termini di sostenibilità, innovazione e sicurezza) è essenziale che i governi e le istituzioni sviluppino nuovi meccanismi finanziari.

Tra le soluzioni attualmente possibili vanno ricordati modelli di finanza mista, come garanzie, sovvenzioni, prestiti agevolati, leasing e strumenti pensati per orientare il mercato. Anche le politiche relative agli appalti pubblici possono svolgere un ruolo chiave, così come l'inclusione del *food biotech* nei programmi di credito di carbonio e il sostegno alle industrie correlate, ad esempio i produttori di bioreattori.

Si tratta solo di alcuni esempi riferiti a misure che potrebbero contribuire ad aumentare la fiducia degli investitori, favorirebbero la diffusione di alimenti sostenibili tra i consumatori europei e contribuirebbero alla realizzazione della sicurezza alimentare, alla riduzione delle emissioni e alla transizione verso un'agricoltura più rispettosa degli obiettivi fissati a livello sopranazionale.

Nell'ambito degli obiettivi della nuova PAC 2023-2027 risulta interessante lo strumento denominato AKIS, che unisce una combinazione di diversi obiettivi volti a favorire lo scambio di conoscenze e l'innovazione, favorire lo sviluppo strategico delle aziende, aumentare la resilienza³³.

Secondo il reg. UE 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio, al fine di concretizzare quanto stabilito dall'articolo 39 TFUE e garantire che l'Unione risponda adeguatamente alle sfide più recenti, è opportuno che la PAC preveda una serie di obiettivi generali che rispecchino gli orientamenti forniti nella comunicazione della Commissione «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura»³⁴. Una serie di obiettivi specifici dovrebbe essere ulterior-

dotti agricoli. A titolo di esempio, l'*European Innovation Council (EIC)*, in seno al programma *Horizon Europe*, ha guidato un round di investimento da 58 milioni di dollari (54 milioni di euro) per sostenere l'espansione produttiva della tedesca *Infinite Roots* e il suo lancio commerciale. Lo stesso EIC ha anche investito 15,4 milioni di dollari (14,8 milioni di euro) nella startup spagnola *MOA Foodtech*, mentre il governo francese e la banca pubblica *Bpifrance* hanno finanziato *Standing Ovation* per la produzione di caseina tramite fermentazione di precisione. La tendenza (positiva) prosegue anche nel 2025: *Formo* (Germania) ha ottenuto un prestito venture da 36 milioni di dollari (35 milioni di euro) dalla Banca Europea per gli Investimenti, mentre la startup olandese *Vivici* ha raccolto 33,7 milioni di dollari (32,5 milioni di euro) per sviluppare capacità produttive a lungo termine.

³³ In argomento, sui "prototipi", sui nuovi orientamenti nell'erogazione del credito, ma anche sulla necessità di individuare strumenti percorribili ed efficaci, non generici, *amplius* S. CARMIGNANI, *Norme sperimentali e credito agrario: una prospettiva necessaria?*, cit., p. 275 ss.

³⁴ Cfr. il 21° considerando del reg. UE 2021/2115, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013. Sulle principali novità apportate alla politica agricola comune dal regolamento n. 2021/2115 che contiene al suo interno la disciplina tanto delle misure di sostegno al reddito

mente definita a livello dell'Unione e applicata dagli Stati membri nei propri piani strategici, tenendo conto del fatto che, negli Stati membri, l'agricoltura costituisce un settore strettamente connesso all'economia nel suo complesso. Pur mantenendo un equilibrio tra le varie dimensioni dello sviluppo sostenibile, in linea con la valutazione d'impatto, tali obiettivi specifici dovrebbero tradurre gli obiettivi generali della PAC in priorità più concrete³⁵.

Da parte sua, l'UE ammette che la produzione di colture proteiche sta incontrando gravi difficoltà nell'Unione, per cui – in seno alle misure previste dalla PAC – non è necessario fornirne la prova nel caso di interventi di sostegno accoppiato al reddito destinati a tali colture. Gli Stati membri dovrebbero essere autorizzati a destinare una parte aggiuntiva del proprio massimale finanziario disponibile per i pagamenti diretti alla concessione del sostegno accoppiato al reddito specificamente per il sostegno alla produzione di colture proteiche, in modo da ridurre il deficit dell'Unione al riguardo³⁶.

A tal fine, sono necessari interventi in settori determinati per contribuire al conseguimento degli obiettivi della PAC e per rafforzare le sinergie con gli altri strumenti. Tuttavia, in linea con il modello di attuazione, i requisiti minimi riguardanti i contenuti e gli obiettivi di tali tipi di intervento in taluni settori dovrebbero essere stabiliti a livello dell'Unione, al fine di garantire parità di condizioni nel mercato interno ed evitare condizioni di concorrenza impari e sleale. In particolare, tenuto conto del deficit dell'Unione in materia di proteine vegetali e dei benefici ambientali che derivano dalla loro produzione, è stabilito che i legumi dovrebbero essere inclusi tra i prodotti elencati in un allegato *ad hoc*³⁷. Agli Stati spetta il margine di scelta (artt. 67 ss. reg. 2021/2115).

In effetti, sembra che la PAC si interessi di più delle proteine alternative da sottoprodotti derivanti da fonti (colture) vegetali (come appunto, ad esempio, legumi, soia, fagioli, lenticchie e cereali), che rappresenterebbero un'opzione sostenibile rispetto alle fonti animali; perciò, essa incentiva economicamente l'uso delle leguminose e l'introduzione di pratiche agroecologiche, favorendo sostanzialmente la produzione di proteine vegetali e la rotazione colturale (utile anche per ridurre l'uso di fertilizzanti)³⁸. Risorse economiche sono in-

degli agricoltori (aiuti diretti disaccoppiati) con una marcata attenzione ai profili di sostenibilità ambientale dell'attività agricola, quanto quelle afferenti allo sviluppo rurale (il c.d. 2° pilastro della PAC), cfr. L. Russo, *La PAC dal 2023: le azioni sul primo e sul secondo pilastro*, in *Trattato breve di diritto agrario*, cit., p. 81 ss.

³⁵ Cfr. i considerando 35°, 41°.

³⁶ Cfr. il considerando 67°.

³⁷ Cfr. il considerando 69°.

³⁸ Sulle potenzialità e le sfide di un settore oggi alla ribalta, cfr. G. DE LUCA, *L'agrovoltaico, Profili giuragraristici nel prisma della sostenibilità della transizione ecologica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025.

fatti destinate ai cereali ricchi di proteine e ad altri prodotti agricoli proteici utilizzati nell'alimentazione umana e animale. Gli importi dipendono dalla tipologia dei cereali e dal rispetto delle linee guida dei diversi eco-schemi della PAC 2023-2027³⁹.

Affinché si possano ricevere gli aiuti, occorre rispettare la condizionalità rafforzata, facendo riferimento a una serie di regole sintetizzate nei CGO (Criteri di Gestione Obbligatoria) e nelle BCAA (Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali).

Per il 2025 Ismea ha messo a disposizione diversi bandi interessanti. Il primo da tenere in considerazione è il Fondo Innovazione Agricoltura: si tratta di contributi a fondo perduto per sostenere progetti innovativi volti a incrementare la produttività delle aziende agricole, acquacoltura e pesca. I soggetti beneficiari possono richiedere accesso alle risorse per progetti di investimento che prevedono:

- utilizzo di strumenti tecnologici per la gestione digitale dell'impresa;
- l'utilizzo di macchine, di soluzioni robotiche, di sensoristica e di infrastrutture 4.0, per il risparmio energetico e idrico, nonché per la riduzione dell'impiego di sostanze chimiche.

Il Fondo per il sostegno alla transizione industriale invece si rivolge alle imprese che investono nella tutela ambientale e ha l'obiettivo di favorire l'adeguamento del sistema produttivo italiano alle politiche UE sulla lotta ai cambiamenti climatici. Le agevolazioni sono concesse sotto forma di contributo a fondo perduto, ma si tratta di misure che sono volte principalmente all'efficientamento energetico⁴⁰.

Vero è che nell'ambito del processo di transizione, i finanziamenti governativi e comunque quelli provenienti dalle istituzioni finanziarie da soli non sono sufficienti⁴¹: devono essere incoraggiati gli investimenti privati. Occorrerà declinare strategie di produzione nelle quali certi beni possano valere anche da risorse e per diversi cicli successivi, ponendosi l'obiettivo di progettare

³⁹ Si tratta di vegetali a elevato contenuto di proteine (prevalentemente di pisello, fave, favino, lupino, soia, erba medica, mais e leguminose da granella come fagioli, lenticchie, fave, piselli, ceci, soia). Tali prodotti possono essere destinati ad uso zootecnico, ad esempio l'erba-medica, o a uso umano. Si possono ottenere bonus agricoltura fino a: 400 euro per ettaro per il mais; 250 euro per le proteine vegetali (legumi e soia); 300 euro per il frumento tenero; 200 euro per l'orzo.

⁴⁰ Sulle attuali dinamiche competitive, cfr. M. D'ADDEZIO, *Le bioenergie*, in *Trattato breve di diritto agrario*, cit., p. 778 ss.

⁴¹ Secondo l'opinione di M. MARTINA, *Il nuovo Rapporto della FAO sullo stato della sicurezza alimentare nel mondo*, in *Georgofili Info* del 5 settembre 2025.

e immettere sul mercato siffatti prodotti⁴². Ciò significa anche riorientare il sostegno in tal senso, rispondendo agli *shock*, aumentando la resilienza climatica, con sistemi di allerta precoce, strumenti assicurativi, tecnologie *climate-smart*, rafforzando al contempo la resilienza economica, soprattutto tra i più vulnerabili. Ciò significa altresì includere e affrontare il peso del debito, migliorando l'accesso a finanziamenti accessibili, integrare politiche umanitarie, di sviluppo e di costruzione della pace nelle aree colpite da conflitti⁴³.

Le azioni intraprese dalle imprese relativamente al tema della sostenibilità possono avere un impatto significativo sulla concessione del credito da parte delle banche.

4. (SEGUE) LE LINEE GUIDA

Tra le novità, vanno ricordate le nuove Linee guida dell'Autorità Bancaria Europea (EBA), che ha pubblicato a inizio gennaio 2025 le "Linee guida definitive sulla gestione dei rischi ambientali, sociali e di governance (ESG) degli istituti di credito", tracciando un quadro "normativo" che influenzerà il rapporto con le imprese (fondamentalmente, di grandi dimensioni)⁴⁴.

Le nuove disposizioni – che entrano in vigore l'11 gennaio 2026, ad eccezione delle istituzioni di piccole dimensioni e non complesse, per le quali si applicheranno al più tardi dall'11 gennaio 2027 – impongono alle banche di integrare i rischi ESG nella valutazione del credito e nei processi di gestione del rischio, con ripercussioni dirette per le aziende che intendono accedere a finanziamenti.

Una delle principali novità riguarda l'obbligo per le banche di considerare i rischi ESG nei loro modelli di valutazione del credito. Questo significa che le imprese non verranno più giudicate solo sulla base di indicatori finanziari tradizionali, ma anche in base alla loro capacità di adattarsi alle sfide ambientali e sociali.

Le aziende che operano in settori ad alta intensità di carbonio, ad esempio, potrebbero trovarsi di fronte a condizioni di finanziamento più rigide, con tassi di interesse più elevati o accesso al credito limitato. Al contrario, le imprese che dimostrano un forte impegno nella sostenibilità potrebbero benefi-

⁴² Cfr. F. DE LEONARDIS, voce *Economia Circolare* (diritto pubblico), in «Dig. Disc. Pubb.», Utet Giuridica, Torino, 2021, p. 165 ss.

⁴³ Cfr. *amplius* M. MARTINA, *Il nuovo Rapporto della FAO sullo stato della sicurezza alimentare nel mondo*, cit.

⁴⁴ Orientamenti sulla gestione dei rischi ambientali, sociali e di governance (rischi ESG) dell'8 gennaio 2025.

ciare di condizioni più favorevoli. Secondo il documento dell'EBA, infatti, «le istituzioni (bancarie n.d.r.) dovrebbero integrare le considerazioni sui rischi ESG nei loro processi di concessione del credito, assicurando che i fattori di sostenibilità siano presi in considerazione in modo sistematico e strutturato».

È un percorso lento, non facile, un modo di procedere a piccoli passi.

Come disse Galileo Galilei... «Eppur si move» ...se lo disse davvero.

RIASSUNTO

Il contributo sintetizza alcuni spunti di riflessione dai quali prendere le mosse relativamente alla disciplina del sottoprodotto, distingue la nozione di rifiuto, mettendo in evidenza che i sottoprodotti si collocano nell'ambito dell'economia circolare. Le proteine alternative (con al centro dell'attenzione i sottoprodotti) stanno assumendo un grande interesse per il loro potenziale di miglioramento nei confronti della sicurezza alimentare e di riduzione dell'impatto ambientale. Questa analisi valuta lo stato delle cose attuale e le prospettive future, si snoda confrontando la disciplina nazionale con le previsioni sopranazionali, oltretutto con la giurisprudenza più significativa in tema di rifiuti e sottoprodotti, ripercorrendo le tappe che hanno condotto all'attuale scenario di riferimento e riguardo la concessione del credito.

ABSTRACT

The report summarizes some topics relating to the discipline of the by-product, analyzes the notion of waste and highlights that, in the circular economy, there are by-products. Alternative proteins (with a focus on by-product) are of increasing interest in terms of their potential to improve food security and reduce the environmental impacts. This analysis assesses the current state and future prospects, examining the interplay between national regulations and supranational provisions, as well as the most significant case law on waste and by-products, retracing the steps that have led to the current reference scenery and regarding credit policy/criteria.

MAURIZIO SONNO¹

L'evoluzione e l'importanza del Credito Agrario nel difficile rapporto tra piccole imprese agricole e sistema bancario

¹ Ordine degli Agronomi Grosseto

INTRODUZIONE

Il rapporto tra sistema bancario e imprese agricole rappresenta oggi uno dei nodi critici per lo sviluppo del settore primario italiano. In un contesto caratterizzato da cambiamento climatico, necessità di innovazione tecnologica e ricambio generazionale, l'accesso al credito è elemento essenziale per la sopravvivenza delle aziende agricole.

Questa relazione analizza le problematiche del difficile rapporto tra piccole imprese agricole e sistema bancario, con particolare riferimento all'evoluzione normativa degli ultimi anni. L'analisi si fonda su un'esperienza pluriennale come responsabile di una sezione di Credito Agrario di Banca Tema Credito Cooperativo di Grosseto, che ha permesso di osservare direttamente le criticità e sperimentare soluzioni operative concrete.

Le recenti normative europee, pur necessarie per la stabilità finanziaria, hanno generato conseguenze penalizzanti per le piccole e micro imprese agricole, che rappresentano la maggioranza del tessuto produttivo toscano e nazionale. Si propongono strumenti e approcci per facilitare il dialogo tra mondo agricolo e sistema bancario.

I. IL PANORAMA DELL'AGRICOLTURA ITALIANA: UNA REALTÀ DUALE

L'agricoltura italiana si distingue in due tipologie con caratteristiche profondamente diverse.

Le aziende agricole strutturate dispongono di bilancio d'esercizio, mirano alla riduzione dei costi e alla competitività sui mercati, e investono in nuove

tecnologie, innovazione e agricoltura di precisione. Grazie a dati contabili certificati e figure professionali dedicate alla gestione amministrativa, dialogano efficacemente con gli istituti di credito.

Le piccole e micro aziende agricole rappresentano invece la maggioranza delle aziende toscane. Sono di dimensioni contenute, spesso a gestione familiare, localizzate in zone marginali e frequentemente condotte da giovani imprenditori. La loro caratteristica più critica è l'assenza di bilancio formalmente redatto, che costituisce una delle principali cause di difficoltà nel rapporto bancario.

Questa dualità non è solo dimensionale ma si traduce in differenze sostanziali nella capacità di accesso al credito. Le piccole aziende, pur svolgendo un ruolo fondamentale nella salvaguardia del territorio e nella preservazione delle tradizioni produttive, faticano a soddisfare i requisiti informativi bancari, con conseguenti limitazioni che si traducono in minori opportunità di investimento e sviluppo.

2. LE ORIGINI DEL DIFFICILE RAPPORTO CON IL SISTEMA BANCARIO

2.1 *La carenza di dati reddituali e le normative BCE-EBA*

L'introduzione delle norme BCE-EBA ha modificato profondamente le modalità di valutazione del merito creditizio. Le normative in materia di vigilanza prudenziale impongono alle banche procedure standardizzate che richiedono informazioni economico-finanziarie dettagliate e certificate.

Quando un'azienda agricola richiede un finanziamento, deve presentare un Piano Economico Previsionale o Business Plan che dimostri la redditività aziendale corrente e la sostenibilità economica futura, supportato da dati storici certificati e proiezioni attendibili.

Per le piccole aziende, che spesso basano la contabilità esclusivamente su registri IVA e dichiarazioni fiscali, produrre tale documentazione rappresenta un ostacolo significativo. La mancanza di dati strutturati rende difficile dimostrare la capacità di rimborso, anche quando l'azienda è economicamente sana.

2.2 *L'irrigidimento delle politiche creditizie*

Parallelamente si è assistito a un generale irrigidimento delle politiche creditizie conseguente all'applicazione di normative stringenti in materia di classificazione del credito. Le classificazioni "forborne" e "UTP" (unlikely to pay) sono strumenti di monitoraggio del rischio che, se applicati rigidamente, possono tradursi in penalizzazioni eccessive.

Il problema centrale è se tali norme debbano essere applicate automaticamente o se esistano margini per considerare giustificati motivi, evitando penalizzazioni ingiustificate per aziende in temporanea difficoltà per ragioni oggettive e documentabili.

3. IL BUSINESS PLAN COME STRUMENTO DI DIALOGO: L'ESPERIENZA FLIPPER 26

3.1 *Origine e sviluppo dello strumento*

La risposta operativa alle esigenze normative è stata sviluppata attraverso il modello Flipper 26, un Business Plan specifico per aziende agricole. L'utilizzo di questo strumento precede le normative BCE: è prassi consolidata dal 2010, nato dalla convinzione che un Business Plan accurato sia utile non solo per la banca ma soprattutto per l'imprenditore come strumento di programmazione aziendale.

Il numero "26" indica le revisioni in quindici anni, frutto di continuo affinamento. Alla redazione hanno partecipato esperti di Business Plan e controllo di gestione, docenti dell'Università di Pisa, commercialisti specializzati, creando uno strumento multidisciplinare e tecnicamente solido.

3.2 *Caratteristiche metodologiche*

L'attendibilità del modello si fonda su principi fondamentali:

- *Costruzione analitica dei dati*: non dati aggregati ma costruzione dettagliata. Per un'azienda vitivinicola: ettari di vigneto, produzione media di uva per ettaro nei due anni precedenti, percentuale di trasformazione da uva a vino, ecc. Questo approccio consente di verificare coerenza interna e individuare incongruenze.
- *Riferimento a dati storici consolidati*: il Business Plan deve basarsi sui dati certificati dei due anni precedenti (attualmente 2024 e 2023), verificandone la compatibilità con le dichiarazioni IVA. Tale verifica ancora le proiezioni future a una base storica certificata, riducendo il rischio di sovrastime.

Il modello si ispira al BPOL di ISMEA ma con differenza fondamentale: mentre in BPOL i percorsi vanno creati, in Flipper 26 sono preimpostati e guidati, rendendo la compilazione accessibile anche a chi non possiede competenze specialistiche.

3.3 *Validazione e risultati*

L'affidabilità del modello è stata validata attraverso quindici anni di utilizzo presso Banca Tema Credito Cooperativo di Grosseto. I risultati previsionali hanno dimostrato elevato grado di attendibilità, con scostamenti contenuti rispetto ai dati consuntivi. Tale affidabilità è stata riconosciuta anche dalla BCE in diverse verifiche ispettive.

Per garantire una corretta compilazione sono stati organizzati corsi di formazione per tecnici (agronomi, periti agrari, consulenti) e imprenditori agricoli. Questa attività formativa ha diffuso una cultura della pianificazione aziendale e creato un linguaggio comune tra mondo agricolo e sistema bancario.

4. LA RIGIDITÀ BANCARIA: CLASSIFICAZIONI E PENALIZZAZIONI

4.1 *Le classificazioni forborne e UTP*

L'inasprimento delle procedure bancarie ha conseguenze particolarmente gravose per le piccole aziende. La classificazione "forborne" si attribuisce quando la banca concede modifiche contrattuali a favore del debitore in difficoltà. La categoria "UTP" identifica esposizioni per le quali si giudica improbabile l'adempimento integrale.

Il problema è l'applicazione automatica e rigida di questi criteri, senza considerare le specificità del settore agricolo e le motivazioni di temporanee difficoltà.

4.2 *Casistiche problematiche*

Numerose situazioni conducono automaticamente a classificazione UTP anche in assenza di effettiva insolvenza:

- richiesta di riduzione del tasso di interesse, pur con puntuale rispetto del piano di ammortamento;
- richiesta di proroga su un affidamento per esigenze di riorganizzazione aziendale;
- piccolo sconfinamento rispetto ai limiti di affidamento;
- modesto ritardo nel pagamento di una rata;
- semplice rinnovo di una Cambiale Agraria.

La classificazione UTP comporta maggiori costi del credito, limitazioni nell'accesso a nuovi finanziamenti e, nei casi gravi, cessione del credito a società di recupero.

4.3 Le specificità agricole

L'attività agricola presenta caratteristiche distintive: cicli produttivi lunghi, marcata stagionalità dei flussi di cassa, forte dipendenza dalle condizioni climatiche, esposizione alla volatilità dei mercati delle commodity.

Un'azienda agricola può ritardare pagamenti per ragioni oggettive che nulla hanno a che vedere con incapacità di far fronte agli impegni. Il ritardo nell'erogazione dei contributi PAC, che rappresentano spesso componente significativa del reddito, può determinare temporanei problemi di liquidità pur in presenza di solidità economica.

Eventi climatici (siccità, gelate tardive, grandinate, alluvioni) possono compromettere la produzione di un'annata. In questi casi, il ritardo nei pagamenti non indica incapacità strutturale ma conseguenza di evento esogeno e temporaneo.

4.4 Il ruolo delle competenze tecniche

La corretta gestione richiede personale bancario con competenze tecniche specifiche nel settore agricolo. Solo attraverso tecnici esperti è possibile valutare le motivazioni di temporanee difficoltà, distinguere tra deterioramento economico e sfasamenti temporali, e giustificare la non applicazione di classificazioni penalizzanti. La tendenza degli ultimi anni ha visto progressiva riduzione degli specialisti del credito agrario nelle banche, conseguenza di ristrutturazioni organizzative e centralizzazione delle decisioni. Questa carenza si traduce in maggiore probabilità di trattamento automatico di situazioni gestibili, con conseguente applicazione di classificazioni UTP inappropriate.

5. LA GESTIONE DELLE CALAMITÀ NATURALI

5.1 Il quadro normativo

Un aspetto critico riguarda anche la gestione delle calamità naturali, evento sempre più frequente per il cambiamento climatico. Il legislatore ha pre-

visto strumenti specifici: le operazioni di credito agrario erogate ai sensi dell'art. 43 TUB, in presenza di calamità naturale riconosciuta dalla Regione previo accertamento ministeriale, possono essere prorogate fino a 24 mesi ai sensi del D.Lgs. 102/2004, attraverso il Fondo di Solidarietà Nazionale.

5.2 Le criticità applicative

Nonostante il quadro normativo chiaro, nella pratica emergono criticità. Non vi è certezza che la proroga prevista sia sempre possibile senza segnalazione alla Centrale Rischi. Una segnalazione in CR, anche se motivata da calamità naturale, può avere conseguenze negative durature per l'azienda.

Si pone un problema interpretativo: la concessione di una proroga prevista espressamente dalla legge deve essere considerata "concessione" ai sensi delle normative BCE con conseguente classificazione forborne o UTP? Oppure è legittimo utilizzo di strumento normativo per situazioni eccezionali che non dovrebbe comportare conseguenze negative?

5.3 Necessità di chiarimenti

Questa incertezza genera problematicità per le banche, che devono conciliare normative nazionali con disposizioni europee. Il timore di rilievi da parte delle autorità di vigilanza può indurre interpretazioni restrittive, vanificando le tutele previste dal legislatore.

È urgente chiarezza normativa che definisca univocamente se e in quali condizioni la concessione di proroghe per calamità riconosciute debba essere considerata ai fini delle classificazioni creditizie. Permetterebbe alle banche di applicare con serenità gli strumenti di sostegno previsti, garantendo alle aziende la flessibilità essenziale per superare crisi determinate da eventi indipendenti dalla loro capacità imprenditoriale.

6. IL RICAMBIO GENERAZIONALE E IL RUOLO DEL CREDITO

Il dibattito pubblico ha posto crescente attenzione al ricambio generazionale in agricoltura, alla desertificazione delle aree marginali e all'economia sociale. Tutti questi temi convergono nell'identificare come priorità la necessità di favorire l'accesso al credito.

Un giovane che intenda avviare attività agricola necessita di investimenti significativi per acquisizione terreni, acquisto macchinari, realizzazione impianti, ristrutturazione fabbricati. Nella quasi totalità dei casi la disponibilità di capitale proprio è insufficiente, rendendo indispensabile il credito bancario.

Tuttavia, molti sforzi in atto a livello di politiche pubbliche, incentivi fiscali, misure PAC e Piani di Sviluppo Rurale rischiano di essere vanificati se non viene affrontata la questione dell'accesso al credito. I contributi pubblici coprono generalmente solo parte dell'investimento, rendendo necessari finanziamenti bancari per la quota rimanente.

Se il sistema bancario non risponde positivamente alle esigenze delle piccole aziende agricole, a causa di vincoli normativi e rigidità procedurali, il rischio è che molti progetti validi non possano realizzarsi, con perdita di opportunità per lo sviluppo del settore e il ricambio generazionale.

7. PROPOSTE E PROSPETTIVE

7.1 *Formazione di tecnici specializzati*

Una criticità principale è la carenza di figure tecniche formate sulle specificità del credito agrario, conseguenza di processi che hanno privilegiato standardizzazione delle procedure e centralizzazione delle decisioni.

È necessario promuovere la formazione di tecnici specializzati dotati di competenze economico-finanziarie e conoscenze tecniche del settore agricolo, in grado di valutare correttamente la fattibilità dei progetti, comprendere le dinamiche delle diverse filiere, interpretare situazioni di temporanea difficoltà distinguendole da deterioramento economico.

La presenza di tali figure costituirebbe elemento essenziale per valutazione più equilibrata delle posizioni creditizie, riducendo classificazioni penalizzanti ingiustificate e favorendo dialogo costruttivo.

7.2 *Chiarimenti normativi*

Le autorità di vigilanza dovrebbero fornire linee guida più dettagliate che specificino quando determinate situazioni debbano comportare classificazioni forborne o UTP. Sarebbe auspicabile il riconoscimento che situazioni determinate da fattori esogeni e temporanei, adeguatamente documentati, possano essere gestite senza automatica classificazione penalizzante.

Per le calamità naturali, occorre chiarire definitivamente che l'utilizzo degli strumenti previsti dal D.Lgs. 102/2004 non debba comportare conseguenze negative in termini di segnalazioni CR o classificazioni creditizie. Tale chiarificazione renderebbe più agevole per le banche l'applicazione degli strumenti di sostegno e garantirebbe alle aziende colpite di beneficiare delle tutele previste dal legislatore.

7.3 Diffusione della pianificazione aziendale

È necessario investire in formazione e assistenza tecnica per imprenditori agricoli e professionisti, promuovendo competenze in pianificazione economica e gestione finanziaria. Tali competenze facilitano l'accesso al credito e permettono all'imprenditore di monitorare l'andamento aziendale, individuare criticità e pianificare investimenti.

Ordini professionali, organizzazioni di categoria, enti di sviluppo agricolo e università dovrebbero collaborare per programmi formativi strutturati che forniscano strumenti operativi immediatamente applicabili.

7.4 Maggiore flessibilità applicativa

Occorre promuovere maggiore flessibilità nell'applicazione delle normative europee, nel rispetto della loro finalità ma con attenzione alle specificità settoriali. Le norme sulla classificazione del credito mirano a garantire stabilità finanziaria, obiettivo condivisibile.

Tuttavia, l'applicazione rigida e automatica, senza considerazione delle caratteristiche agricole, rischia effetti controproducenti, penalizzando aziende sane con difficoltà temporanee dovute a fattori esterni. Maggiore attenzione alle motivazioni, supportata da competenze tecniche, permetterebbe di distinguere efficacemente tra situazioni che richiedono classificazione prudenziale e situazioni gestibili con normale flessibilità operativa.

CONCLUSIONI

Il rapporto tra piccole imprese agricole e sistema bancario rappresenta questione cruciale per il futuro dell'agricoltura italiana. L'analisi ha evidenziato la complessità derivante dall'interazione tra scarsa disponibilità di dati economi-

co-finanziari strutturati delle piccole aziende e irrigidimento delle procedure bancarie per normative europee stringenti.

Le normative BCE-EBA, legittime nelle finalità prudenziali, richiedono applicazione che tenga conto delle specificità agricole: cicli produttivi lunghi, stagionalità dei flussi di cassa, dipendenza climatica, volatilità dei mercati. Queste caratteristiche determinano fisiologica variabilità nei risultati economici che non deve essere automaticamente interpretata come deterioramento creditizio.

L'esperienza del Business Plan Flipper 26 dimostra che è possibile costruire un ponte efficace tra esigenze informative bancarie e capacità delle piccole aziende. Quando adeguatamente supportate, anche le imprese di dimensioni contenute producono documentazione attendibile. Il Business Plan deve trasformarsi da adempimento burocratico a strumento di programmazione e gestione aziendale.

Le criticità nell'applicazione delle classificazioni forborne e UTP, e le incertezze sulla gestione delle calamità naturali, evidenziano la necessità di intervento chiarificatore. Sono auspicabili linee guida che riconoscano la possibilità di non procedere a classificazioni penalizzanti quando le difficoltà temporanee sono determinate da fattori esogeni documentati, e che definiscano il trattamento delle calamità naturali riconosciute.

Il ricambio generazionale e la rivitalizzazione delle aree marginali non troveranno soluzione senza adeguato supporto creditizio. I giovani con progetti innovativi e sostenibili necessitano di finanziamenti adeguati. Se il sistema bancario non risponderà a tali esigenze, gli sforzi delle politiche pubbliche risulteranno vani.

La soluzione richiede approccio integrato: formazione di tecnici specializzati nel credito agrario, diffusione di strumenti di pianificazione aziendale, maggiore chiarezza normativa. Solo attraverso rinnovato dialogo fondato su comprensione reciproca, strumenti condivisi e procedure che considerino le specificità settoriali, sarà possibile garantire alle imprese agricole italiane quell'accesso al credito che rappresenta condizione essenziale per crescita, innovazione e sostenibilità nel lungo periodo.

Il credito agrario non è semplicemente settore specialistico del credito bancario, ma strumento strategico per sviluppo territoriale, salvaguardia del paesaggio, sicurezza alimentare e coesione sociale. Gli sforzi per migliorare il rapporto tra piccole imprese agricole e sistema bancario assumono valenza che travalica l'ambito finanziario, configurandosi come investimento nel futuro delle comunità rurali e nella sostenibilità del nostro modello di sviluppo.

RIASSUNTO

La presente relazione analizza le criticità del rapporto tra piccole imprese agricole e sistema bancario, evidenziando come l'introduzione delle normative BCE-EBA abbia generato crescenti difficoltà nell'accesso al credito per le aziende di minori dimensioni. Il lavoro illustra l'esperienza del modello di Business Plan Flipper 26, strumento operativo sviluppato in quindici anni di attività che consente alle piccole aziende di fornire dati economico-finanziari attendibili rispondendo alle esigenze informative bancarie. Vengono esaminate le problematiche legate all'applicazione rigida delle classificazioni forborne e UTP, che spesso penalizzano ingiustamente aziende colpite da difficoltà temporanee dovute a fattori esogeni quali ritardi nei pagamenti PAC o calamità naturali. La relazione sottolinea la necessità di maggiore chiarezza normativa, di formazione di tecnici specializzati nel credito agrario e di una più equilibrata applicazione delle direttive europee che tenga conto delle specificità del settore primario, condizioni essenziali per garantire il ricambio generazionale e la sostenibilità delle aree rurali.

ABSTRACT

This paper analyzes the critical issues in the relationship between small agricultural enterprises and the banking system, highlighting how the introduction of ECB-EBA regulations has generated increasing difficulties in access to credit for smaller farms. The work illustrates the experience of the Flipper 26 Business Plan model, an operational tool developed over fifteen years that enables small farms to provide reliable economic and financial data meeting banking information requirements. The paper examines problems related to the rigid application of forborne and UTP classifications, which often unfairly penalize farms affected by temporary difficulties due to exogenous factors such as delays in CAP payments or natural calamities. The paper emphasizes the need for greater regulatory clarity, training of specialized technicians in agricultural credit, and a more balanced application of European directives that takes into account the specificities of the primary sector, essential conditions to ensure generational renewal and sustainability of rural areas.

BIBLIOGRAFIA E RIFERIMENTI NORMATIVI

- Decreto Legislativo 1° settembre 1993, n. 385 - Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (TUB), art. 43
 Decreto Legislativo 29 marzo 2004, n. 102 - Interventi finanziari a sostegno delle imprese agricole
 Legge 7 marzo 2003, n. 38 - Disposizioni in materia di agricoltura
 Regolamenti BCE-EBA in materia di vigilanza prudenziale e gestione del rischio di credito
 ISMEA - Modello BPOL per la redazione di Business Plan in agricoltura

GIUSEPPE NICOSIA¹

La cambiale agraria ai tempi della sostenibilità

¹ Foro di Grosseto

LA NASCITA DELLA CAMBIALE E IL FENOMENO DELL'INCORPORAZIONE DEI DIRITTI NELL'ERA DIGITALE

La genesi storica della cambiale e l'evoluzione del diritto cartolare

La cambiale rappresenta uno degli istituti giuridici più antichi e significativi del diritto commerciale, la cui origine risale alle necessità pratiche del commercio medievale e post medievale, ma al tempo stesso è uno strumento che, precorrendo questi tempi di virtualizzazione, risulta essere modernissimo. Originariamente nata in Italia (le sue origini vengono contese tra Prato, Venezia e Genova, città mercantili) come strumento per evitare il trasporto fisico di denaro nelle transazioni a distanza e ottenere credito, la cambiale ha attraversato secoli di evoluzione giuridica e tecnologica, mantenendo sempre la sua funzione essenziale di incorporazione di un diritto di credito in un documento cartaceo, al tempo stesso imponendosi come efficace e flessibile strumento di garanzia nei pagamenti e quindi come motore del credito.

Il principio dell'incorporazione, teorizzato dalla dottrina tedesca dell'Ottocento e successivamente recepito negli altri ordinamenti continentali, costituisce il fondamento teorico dei titoli di credito. Secondo detta teoria, il diritto di credito si "incorpora" materialmente nel documento cartaceo, creando un legame indissolubile tra il possesso del titolo e la titolarità del diritto. Come evidenziato, tra le altre, da Cassazione civile, Sez. II, sent. n. 3965 del 24.6.1980, «la cambiale, allorché sia fatta valere dal prenditore come prova documentale del proprio credito, deve essere considerata alla medesima stregua di una promessa di pagamento, la quale – in conformità alla disciplina di

cui all'art. 1988 Cod. civ. – produce l'effetto di far sorgere una presunzione iuris tantum di esistenza del rapporto fondamentale».

Il diritto di credito, quindi, si rimaterializza nella chartula per poi, come vedremo, dematerializzarsi ulteriormente insieme alla stessa.

La dematerializzazione e la sfida della virtualizzazione

L'avvento dell'era digitale ha posto sfide inedite al principio dell'incorporazione cartolare, aprendo nuove frontiere nella gestione dei titoli di credito e più in generale nel mondo del credito. Deve, in proposito, ricordarsi come la Cassazione civile, Sez. I, sent. n. 8107 del 14.6.2000 abbia affrontato questa problematica con una pronuncia di particolare rilevanza teorica e pratica, stabilendo che «la “dematerializzazione” (o “decartolarizzazione”) dei titoli di credito, secondo il regime compiutamente attuato dalla legge n. 231 del 1998, supera la fisicità del titolo, consentendone forme di consegna e di trasferimento virtuali (agli effetti, ad esempio, della costituzione in pegno), senza la movimentazione o addirittura neppure la creazione del supporto cartaceo».

Tuttavia, la Suprema Corte ha inteso precisare un aspetto fondamentale: la dematerializzazione «non elimina, però, anche la necessità dell'individuazione, a norma dell'art. 1378 c.c., attraverso meccanismi sia pure alternativi di scritturazione fisica, del titolo stesso come bene immateriale, configurandosi, altrimenti, in relazione a questo, un credito e non più un titolo di credito». Questa distinzione diviene cruciale per comprendere come la virtualizzazione non elimini la natura “cartolare” del titolo, ma, ridefinendola, ne trasformi le modalità di creazione, esistenza e circolazione. Gli effetti sono evidenti anche se sarebbe stato necessario operare una migliore armonizzazione normativa, ad esempio in relazione alle regole processuali, nel frattempo variate più volte negli ultimi anni e non senza aporie e contraddizioni anche gravi, che si traducono in una più complessa realizzazione del diritto di credito in fase di esecuzione forzata. Fermo restando, infatti, il riferimento fondamentale al Codice dell'amministrazione digitale, che stabilisce le regole e definizioni fondamentali per la digitalizzazione e la transizione dall'analogico, ci si è spesso dimenticati, nei diversi interventi, di aggiornare e armonizzare le norme correlate. Questo è dovuto ad alcuni fattori:

- a. la mancanza di una perfetta conoscenza e visione delle intercorrelazioni tra norme (nazionali e sovranazionali) da parte del soggetto normatore,
- b. la mancanza di verifica degli effetti della normativa e delle innovazioni tecnologiche sulla realtà fattuale e operativa,

- c. la incompleta conoscenza della tecnologia, dei suoi limiti e delle sue opportunità, nonché delle sue esigenze,
- d. il mancato coordinamento fra esigenze e opportunità tecnologiche e la struttura normativa e i principi dell'ordinamento,
- e. la estrema e disordinata proliferazione di norme di vario ordine e grado.

Paralleli e differenze tra incorporazione tradizionale e dematerializzazione

Deve altresì dirsi che la transizione dalla materialità cartacea alla virtualizzazione digitale presenta analogie e differenze significative con il principio tradizionale dell'incorporazione. Mentre nell'incorporazione classica il diritto si materializza fisicamente nel documento, nella dematerializzazione il diritto mantiene la sua natura cartolare attraverso sistemi di registrazione elettronica che ne garantiscono l'identificazione univoca e la tracciabilità.

La cambiale agraria, in questo contesto evolutivo, si trova, quindi, a dover conciliare la sua natura tradizionale di titolo causale con le esigenze di modernizzazione del sistema creditizio.

Peraltro la sua specificità, che richiede l'indicazione dello scopo del finanziamento e una serie specifica di altri dati, come stabilito dall'art. 43 del Testo Unico Bancario, si presta particolarmente bene alle esigenze connesse con la digitalizzazione, poiché la tracciabilità elettronica consente di rafforzare la funzione di controllo sulla destinazione dei fondi. Di tutto questo, comunque, tratteremo in seguito.

Implicazioni per la sostenibilità e la tracciabilità

La dematerializzazione dei titoli di credito apre inoltre prospettive innovative per la sostenibilità ambientale e la tracciabilità degli investimenti green. La possibilità di incorporare nei sistemi digitali informazioni dettagliate sulla destinazione dei finanziamenti, sui progetti sostenibili finanziati e sui risultati ambientali conseguiti, può consentire di trasformare la cambiale agraria in uno strumento potenzialmente rivoluzionario per la green finance.

Ricordato come la blockchain e le tecnologie di distributed ledger rappresentino l'evoluzione naturale di questo processo, consentendo la creazione di "smart contracts" che possono automatizzare il rilascio dei fondi al raggiungimento di specifici obiettivi di sostenibilità, mantenendo al contempo la piena tracciabilità delle transazioni e l'immutabilità delle registrazioni, la futura implementazione di tali tecnologie consentirebbe di avere uno strumento di

credito che nel contempo consentirebbe un più pregante e profondo controllo del singolo rapporto e della filiera nel quale si verrebbe a inserire, nel contempo garantendo contro eventuali abusi o falsificazioni. Ovviamente, per poter a pieno fruire delle stesse sarà necessario un importante e intelligente adeguamento normativo, ad esempio in tema di trasferibilità.

CAPITOLO I. DEFINIZIONE E CARATTERISTICHE GIURIDICHE DELLA CAMBIALE AGRARIA

1.1 *Nozione, natura e disciplina normativa*

La cambiale agraria, come detto, trova oggi la sua definizione giuridica nell'art. 43 del Testo Unico Bancario, che stabilisce come «le operazioni di credito agrario e di credito peschereccio possano essere effettuate mediante l'utilizzo, rispettivamente, di cambiale agraria e di cambiale pesca». La norma precisa inoltre che «la cambiale agraria e la cambiale pesca devono indicare lo scopo del finanziamento e le garanzie che lo assistono, nonché il luogo dell'iniziativa finanziata» e che «la cambiale agraria e la cambiale pesca sono equiparate a ogni effetto di legge alla cambiale ordinaria».

Questa equiparazione alla cambiale ordinaria costituisce conferma del principio cardine dell'istituto, come chiarito dalla consolidata giurisprudenza di legittimità; in proposito si ricorda che Cassazione Civile, Sez. III, sent. n. 22546 del 20 ottobre 2006 ha confermato che la cambiale agraria è equiparata a ogni effetto di legge alla cambiale ordinaria, con la sola differenza che nella prima deve essere indicato lo scopo del prestito, donde la natura causale e non astratta della suddetta cambiale. Tale natura causale, tuttavia, essendo ristretta e legata essenzialmente alla costituzione del privilegio, non incide né sulla legge di circolazione né sulle altre caratteristiche del titolo.

La detta decisione, peraltro, si inserisce in una giurisprudenza ormai consolidata (anche se riferentesi alla precedente normativa), vedasi Cassazione Civile, sez. I, sent. n. 4349 del 16 maggio 1997, che confermava altresì che il creditore che agisce in base alla cambiale agraria non è tenuto a dare la prova del rapporto sottostante.

Deve altresì ricordarsi come la giurisprudenza abbia altresì chiarito che il riferimento allo scopo del prestito non costituisce immediata e integrale ricezione del negozio sottostante e quindi non è sufficiente a sostituire la clausola scritta richiesta dall'art. 1284 del codice civile per le indicazioni di interessi in misura superiore a quella legale. Questa precisazione risulta fondamentale per comprendere come si configuri l'autonomia del titolo rispetto al rapporto causale sottostante.

1.2 *Funzione processuale e probatoria*

Dal punto di vista processuale, la cambiale agraria mantiene tutte le caratteristiche della cambiale ordinaria anche in termini di efficacia esecutiva e probatoria. Come evidenziato dal Tribunale di Siracusa, sent. n. 1169 del 16 luglio 2025 «nei giudizi aventi ad oggetto i contratti di finanziamento – a differenza dei giudizi aventi ad oggetto i contratti di conto corrente – non sia necessario depositare gli estratti conto, essendo il credito definito nel suo esatto ammontare sin dall’inizio della stipula del contratto; il creditore può dunque limitarsi anche esclusivamente a depositare il solo contratto ed allegare l’inadempimento altrui».

La cambiale agraria costituisce quindi promessa di pagamento con effetto di astrazione processuale della causa, dispensando il creditore dall’onere di provare il rapporto fondamentale ed essendo a carico del promittente l’onere di provare l’inesistenza, l’invalidità o l’estinzione del rapporto.

Ricordati i principi fondamentali dell’istituto, occorre provvedere a un rapido excursus storico.

CAPITOLO II. EVOLUZIONE STORICA E NORMATIVA

2.1 *Le origini: il Regio Decreto-Legge n. 1509 del 1927*

L’istituto della cambiale agraria affonda le sue radici nel Regio Decreto-Legge 29 luglio 1927, n. 1509, convertito con modificazioni dalla legge 5 luglio 1928, n. 1760, che per primo disciplinò organicamente il credito agrario in Italia. Questa normativa pionieristica, per l’epoca, nasceva dall’esigenza di fornire al settore agricolo strumenti di finanziamento snelli e adeguati alle specificità dell’attività primaria, caratterizzata da cicli produttivi lunghi, stagionalità e necessità di investimenti in beni strumentali specifici. In tale prospettiva si pone l’istituto della cambiale agraria, appunto quale mezzo per favorire tali finanziamenti, tramite un sistema di garanzie e di norme di circolazione che rendessero più efficaci e quindi più appetibili per gli operatori, le operazioni di credito agrario.

Deve ricordarsi, in particolare, come l’art. 7 del R.D.L. 29 luglio 1927 n. 1509 stabilisse esplicitamente che anche l’avallante di cambiale agraria è obbligato «nello stesso modo di colui per il quale l’avallo è dato».

Veniva, inoltre, legittimato l’ingresso, fra coloro che potevano finanziare operazioni di credito agrario, di istituti e soggetti non propriamente “bancari”, quali istituti, anche pubblici, specializzati in credito agrario e soprattutto

dei Consorzi Agrari, capillarmente diffusi sul territorio nazionale e profondamente legati alle associazioni sindacali di categoria anche se non sempre professionalizzati secondi i canoni degli istituti di credito, proprio al fine di rendere il più possibile fruibile lo strumento per il mondo agricolo e in particolare per le aziende medio-piccole. La scelta della platea dei soggetti abilitati portava e sempre più porterà l'istituto nella sfera di operatività del mondo del credito, imponendo di realizzare un equilibrio, non facile, fra la funzione pubblicistica legata al credito agrario e le scelte e necessità proprie della pratica commerciale e delle esigenze del mercato agricolo.

2.2 L'evoluzione nel secondo dopoguerra

Il secondo dopoguerra ha segnato una fase di significativa evoluzione e potenziamento del credito agrario, quale motore per lo sviluppo del settore primario, per cui si perveniva all'emanazione della L. n. 590 del 26 maggio 1965 sulle "Disposizioni per lo sviluppo della proprietà coltivatrice". Questa normativa, in particolare, istituiva presso il Ministero dell'agricoltura e delle foreste, un fondo di rotazione per la concessione di mutui e prestiti agli istituti che esercitano il credito agrario di miglioramento, rappresentando un momento cruciale nell'evoluzione del sistema di finanziamento agricolo.

La legge del 1965 introduceva altresì importanti semplificazioni procedurali, stabilendo che «per la concessione dei mutui previsti dalla presente legge, la documentazione di rito potrà essere sostituita da una dichiarazione notarile attestante l'esito degli accertamenti eseguiti circa la proprietà e la libertà dei beni offerti in garanzia», come previsto dall'art. 5. Tutto ciò anche in un'ottica di maggiore semplificazione.

2.3 La riforma degli anni Ottanta e la legge sui contratti agrari

Gli anni Ottanta hanno visto l'emanazione della L. 203 del 3 maggio 1982 sulle "Norme sui contratti agrari", che ha profondamente riformato i rapporti contrattuali nel settore agricolo. Questa normativa ha introdotto importanti innovazioni in materia di durata dei contratti, determinazione dei canoni e diritti dei coltivatori, creando un quadro giuridico più stabile per lo sviluppo dell'imprenditoria agricola.

La legge del 1982 ha inoltre previsto la possibilità per gli affittuari di beneficiare di mutui assistiti dal concorso pubblico nel pagamento degli interessi per il pagamento dei conguagli dovuti, come stabilito dall'art. 15 che prevede-

va mutui «parificati alle operazioni di credito agrario di miglioramento, concessi dagli istituti abilitati all'esercizio del credito agrario di miglioramento».

2.4 Il Testo Unico Bancario del 1993

L'emanazione del DLGS n. 385 del 1 settembre 1993 (Testo Unico Bancario) ha rappresentato una svolta epocale nella disciplina del credito agrario e della cambiale agraria. Il TUB ha razionalizzato e modernizzato l'intera disciplina bancaria, dedicando specifiche disposizioni al credito specializzato agricolo.

In particolare l'art. 153 del TUB ha stabilito un importante principio di continuità normativa, prevedendo che «quando nelle norme statali e regionali sono richiamate le disposizioni del regio decreto-legge 29 luglio 1927, n. 1509, convertito con modificazioni dalla legge 5 luglio 1928, n. 1760, e del decreto ministeriale 23 gennaio 1928, e successive modificazioni e integrazioni, dette disposizioni continuano a integrare le norme suddette che a esse fanno riferimento». Deve segnalarsi, anche alla luce della giurisprudenza formatasi successivamente, che forse sarebbe stato opportuno prevedere una più articolata normativa regolante la transizione, stante la stratificazione di norme intervenuta successivamente alla norma fondamentale

2.5 La modernizzazione del settore agricolo

Deve infine dirsi che il nuovo millennio ha portato ulteriori significative innovazioni nel settore agricolo con il decreto legislativo n. 228 del 18 maggio 2001 di «Orientamento e modernizzazione del settore agricolo». Questa normativa ha ridefinito il concetto di imprenditore agricolo, ampliando il novero delle attività considerate agricole e introducendo il concetto di attività connesse.

L'art. 1 ha sostituito l'art. 2135 del codice civile, stabilendo che «è imprenditore agricolo chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse», includendo tra le attività connesse quelle «dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali».

Tale intervento ha avuto immediato effetto anche sul settore del credito agrario, modificando la platea e la tipologia degli utenti. Ulteriori e rilevanti effetti saranno determinati, come vedremo, dalle norme afferenti la digitalizzazione e la dematerializzazione dei titoli di credito.

CAPITOLO III. LA DEMATERIALIZZAZIONE DEI TITOLI DI CREDITO E LA CAMBIALE AGRARIA NELL'ERA DIGITALE

3.1 Il fenomeno della dematerializzazione: fondamenti teorici e normativi

La dematerializzazione dei titoli di credito rappresenta una delle trasformazioni più significative del diritto cambiario contemporaneo, con implicazioni profonde per la cambiale agraria e il suo ruolo nell'economia sostenibile. La Cassazione Civile, Sez. I, sent. n. 8107 del 14 giugno 2000 ha fornito una definizione fondamentale del fenomeno, stabilendo che la dematerializzazione (o "decartolarizzazione") dei titoli di credito supera la fisicità del titolo, consentendone forme di consegna e di trasferimento virtuali senza la movimentazione o addirittura neppure la creazione del supporto cartaceo.

Inoltre la Suprema Corte ha anche precisato un ulteriore aspetto cruciale: la dematerializzazione non elimina la necessità dell'individuazione, attraverso meccanismi sia pure alternativi di scritturazione, del titolo stesso come bene immateriale, configurandosi altrimenti un credito e non più un titolo di credito. Questa distinzione è fondamentale per comprendere come la virtualizzazione non elimini la natura cartolare del titolo, ma ne trasformi le modalità di esistenza e circolazione.

3.2 Il quadro normativo della dematerializzazione

Il processo di dematerializzazione trova il suo fondamento normativo principale nell'art. 83 bis del Testo Unico della finanza, che stabilisce che «i valori mobiliari regolati dalla legge italiana ammessi alla negoziazione o negoziati in una sede di negoziazione italiana o di altro Paese dell'Unione europea con il consenso dell'emittente possono esistere solo in forma scritturale».

La norma prevede inoltre che «l'obbligo di cui al comma 1 può essere assolto tramite emissione diretta o immissione, in regime di dematerializzazione, presso un depositario centrale stabilito nel territorio della Repubblica, o presso un depositario centrale autorizzato alla prestazione transfrontaliera dei servizi nel territorio della Repubblica».

3.3 La cambiale agraria e la dematerializzazione: possibilità e limiti

La questione della dematerializzazione della cambiale agraria presenta dunque aspetti di particolare complessità, considerata la sua creazione, la sua natura di

titolo causale e le specificità del credito agricolo. Attualmente, la normativa italiana non prevede espressamente la possibilità di emettere cambiali agrarie in forma dematerializzata, diversamente da quanto accade per altri strumenti finanziari.

Tuttavia, l'evoluzione tecnologica e le esigenze di modernizzazione del sistema creditizio agricolo pongono interrogativi sulla possibile estensione del regime di dematerializzazione anche alla cambiale agraria. La natura causale del titolo, che richiede l'indicazione dello scopo del finanziamento, potrebbe anzi facilitare l'implementazione di sistemi digitali di tracciabilità degli investimenti sostenibili per cui è in questa direzione che il legislatore potrebbe e dovrebbe muoversi.

3.4 La firma digitale nei titoli di credito: disciplina e applicazioni

Venendo, comunque, all'esame della disciplina generale afferente la dematerializzazione dei titoli di credito e alle prospettive di relativa normazione in tema di Cambiale agraria, deve innanzitutto ricordarsi che la sottoscrizione digitale dei titoli di credito è disciplinata dal Codice dell'Amministrazione Digitale, che all'art. 20 stabilisce che «il documento informatico soddisfa il requisito della forma scritta e ha l'efficacia prevista dall'articolo 2702 del Codice civile quando vi è apposta una firma digitale, altro tipo di firma elettronica qualificata o una firma elettronica avanzata».

L'art. 24 del CAD precisa che «la firma digitale deve riferirsi in maniera univoca ad un solo soggetto ed al documento o all'insieme di documenti cui è apposta o associata» e che «l'apposizione di firma digitale integra e sostituisce l'apposizione di sigilli, punzoni, timbri, contrassegni e marchi di qualsiasi genere ad ogni fine previsto dalla normativa vigente».

3.5 La giurisprudenza sulla firma digitale nei contratti di finanziamento

La giurisprudenza ha affrontato numerosi casi relativi alla validità della firma digitale nei contratti di finanziamento, con principi che possono essere estesi alla cambiale agraria. In proposito il Tribunale di Napoli, sent. n. 4804 del 15 maggio 2005 ha chiarito che «il documento informatico sottoscritto con firma digitale ai sensi dell'art. 20, comma 1 bis, del D.Lgs. n. 82/2005 soddisfa il requisito della forma scritta e ha l'efficacia prevista dall'art. 2702 cod. civ., senza che sia necessaria l'identificazione biometrica del firmatario».

Il Tribunale ha altresì precisato che «contrariamente a quanto sostiene l'opponente, non occorre l'identificazione biometrica necessariamente, tale

requisito è previsto per la firma avanzata, ma non per la firma digitale che ha comunque il valore legale di sottoscrizione».

3.6 La presunzione di riconducibilità della firma digitale

Un aspetto fondamentale della disciplina della firma digitale è, peraltro, la presunzione di riconducibilità della firma elettronica al titolare. L'art. 20, co. 1 ter del CAD stabilisce che «l'utilizzo del dispositivo di firma elettronica qualificata o digitale si presume riconducibile al titolare di firma elettronica, salvo che questi dia prova contraria».

La giurisprudenza ha altresì chiarito le implicazioni pratiche di questa presunzione. Il Tribunale di Milano, sent. 3226 del 16 aprile 2025 ha stabilito che «in caso di contestazione della firma digitale opera un'inversione dell'onere probatorio, poiché colui che intende disconoscere la propria firma digitale ha l'onere di provare che il dispositivo di firma non gli appartiene ovvero che tale dispositivo è stato utilizzato non da lui, e contro la sua volontà».

3.7 Le modalità di apposizione della firma digitale

Ancora deve dirsi che le modalità tecniche di apposizione della firma digitale variano in base ai sistemi utilizzati. La giurisprudenza ha dovuto affrontare casi in cui la firma digitale veniva apposta attraverso piattaforme online senza necessità di dispositivi esterni (ad esempio tramite sistemi di firma remota). Il Tribunale di Milano ha in proposito chiarito che «per apporre la detta firma non è richiesto alcun dispositivo esterno di autenticazione, essendo sufficiente la creazione di un account sul relativo portale DocuSign».

Questa evoluzione tecnologica ha implicazioni significative per la prova del disconoscimento, come evidenziato dalla stessa sentenza: «atteso che è documentalmente smentita l'affermazione per cui la sottoscrizione sarebbe avvenuta a mezzo di una firma digitale non più nella disponibilità del sottoscrittore (per averne quest'ultimo smarrito il dispositivo esterno di autenticazione), nessuna prova è stata fornita circa la non riconducibilità della sottoscrizione DocuSign».

3.8 Il disconoscimento della firma digitale

Sempre a tale proposito si ricorda che il disconoscimento della firma digitale presenta caratteristiche peculiari rispetto al disconoscimento delle scritture private

tradizionali. La Corte di Appello di Milano, sent. n. 1814 del 19 giugno 2025 ha precisato che «il documento informatico sottoscritto con firma digitale non autenticata, pur avendo efficacia di scrittura privata ai sensi dell'art. 2702 cod. civ. per effetto dell'art. 5, comma 1-bis, del D.lgs. n. 82 del 2005, è soggetto alla disciplina del disconoscimento prevista dagli artt. 214-216 cod. proc. civ.».

La Corte ha chiarito che «laddove il documento firmato digitalmente sia stato disconosciuto ex artt. 214-216 c.p.c. da colui contro il quale viene fatta valere, il suo utilizzo è precluso in mancanza di un giudizio di verifica. Non appare infatti convincente la tesi secondo la quale la firma digitale avrebbe la stessa forza probatoria di una sottoscrizione legalmente riconosciuta». Al di là di alcune intemperanze lessicali che dimostrano come tuttora vi sia confusione terminologica (e conseguentemente giuridica) in materia di firme elettroniche, appare chiaro come vi sia un chiaro sforzo volto a una totale equiparazione nel trattamento anche processuale tra le due fattispecie.

3.9 Le anomalie nella firma digitale e la prova contraria

Sempre in merito a questa tematica deve ricordarsi che la giurisprudenza ha affrontato casi complessi in cui emergevano anomalie nel processo di emissione del certificato di firma digitale. Il Tribunale di Rovigo, sent. n. 736 del 11 ottobre 2024 ha stabilito, in proposito, principi importanti per la valutazione di tali anomalie.

Il Tribunale ha, infatti, evidenziato che «dalla mail prodotta si evidenzia che, in sede di richiesta di attivazione del certificato utilizzato per sottoscrivere il contratto, è stato utilizzato l'indirizzo di mail ordinaria» e un numero di cellulare «che coincide con quello indicato dall'utente titolare della casella pec intestata» a un soggetto diverso dall'apparente firmatario.

La sentenza ha concluso che «sussistono elementi sufficienti a porre in dubbio la reale riconducibilità alla parte della sottoscrizione digitale apposta al contratto; nel caso di specie, peraltro, non si pone un problema di diligente custodia del dispositivo di firma qualificato, essendo emerso, piuttosto, un ragionevole dubbio circa la reale richiesta di emissione del certificato di firma da parte dell'apparente firmatario».

3.10 La dematerializzazione e il pignoramento dei titoli di credito

La dematerializzazione ha importanti riflessi anche in tema di procedure esecutive e questo influenza il ricorso a detto strumento. Innanzitutto deve

segnalarsi che il legislatore non ha ancora idoneamente disciplinato le regole per l'estrazione delle copie e le relative attestazioni di conformità da parte dell'Ufficiale giudiziario, determinando un'area grigia nella quale non è chiaro come correttamente operare in via esecutiva, tanto più che il sistema di passaggio informatico degli atti e dei documenti attualmente in uso ha evidenziato alcune criticità, non essendosi tenuto adeguato conto delle norme giuridiche regolanti la materia, al fine della creazione di un coerente sistema informatico. Deve inoltre ricordarsi che la Cassazione Civile, sez. III, sent. n. 4653 del 28 febbraio 2007 ha chiarito che «allorquando il titolo di credito sia in possesso di un terzo in forza di un rapporto che non gli attribuisca la titolarità del credito, ma solo la legittimazione ad esercitare per conto del titolare i diritti nascenti dal titolo, come accade nel caso di deposito di titoli in amministrazione ed in particolare in relazione ai titoli che, in base al d.lgs. n. 213 del 1998, sono assoggettati alla disciplina della dematerializzazione, il pignoramento si può eseguire presso il terzo», ricordandosi, nel contempo, che per i titoli cartacei il Tribunale di Nocera Inferiore, sent. n. 46 del 8 gennaio 2025 ha precisato che «il pignoramento di un credito incorporato in un titolo di credito cartaceo, quale una cambiale depositata presso un terzo, deve essere eseguito nelle forme dell'espropriazione mobiliare presso il terzo ai fini dell'apprensione materiale del titolo stesso».

3.11 *La cambiale agraria digitale: prospettive future*

L'evoluzione verso la digitalizzazione integrale della cambiale agraria presenta quindi opportunità significative per il settore agricolo sostenibile. La possibilità di incorporare nei sistemi digitali informazioni dettagliate sulla destinazione dei finanziamenti, sui progetti sostenibili finanziati e sui risultati ambientali conseguiti potrebbe trasformare la cambiale agraria in uno strumento rivoluzionario per la green finance, consentendo migliore circolazione, nella trasparenza e tracciabilità delle transazioni, mantenendosi, nel contempo le garanzie derivanti dall'utilizzo del titolo.

La natura causale della cambiale agraria, che richiede l'indicazione dello scopo del finanziamento, si presta, infatti, particolarmente bene all'integrazione con sistemi di monitoraggio digitale degli investimenti sostenibili. La blockchain e le tecnologie di distributed ledger potrebbero consentire la creazione di "smart contracts" ad hoc che automatizzino il rilascio dei fondi al raggiungimento di specifici obiettivi di sostenibilità.

3.12 *Le sfide tecniche e giuridiche della dematerializzazione*

La dematerializzazione della cambiale agraria presenta, d'altro canto, sfide tecniche e giuridiche specifiche. Dal punto di vista tecnico, è necessario garantire l'integrità e l'immodificabilità del documento digitale, la sicurezza delle transazioni e la tracciabilità degli investimenti. Dal punto di vista giuridico, occorrerà, per esempio, adattare la disciplina del privilegio legale previsto dall'art. 44 del TUB ai beni digitali e alle nuove forme di garanzia.

L'art. 21 del CAD stabilisce, peraltro, che «le scritture private di cui all'articolo 1350, primo comma, numeri da 1 a 12, del codice civile, se fatte con documento informatico, sono sottoscritte, a pena di nullità, con firma elettronica qualificata o con firma digitale». Questa disposizione potrebbe trovare applicazione anche per la cambiale agraria dematerializzata, garantendo la validità giuridica del titolo digitale, ma anche in questo caso sarà necessaria una armonizzazione che tenga conto delle peculiarità dei diversi istituti.

3.13 *L'autenticazione digitale e la cambiale agraria*

Ancora deve ricordarsi, segnalandosi che questa potrebbe essere una via da utilizzare per un eventuale intervento legislativo, che l'art. 25 del CAD disciplina la firma autenticata, stabilendo che «si ha per riconosciuta, ai sensi dell'articolo 2703 del codice civile, la firma elettronica o qualsiasi altro tipo di firma elettronica avanzata autenticata dal notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato».

Per la cambiale agraria, l'autenticazione digitale potrebbe rappresentare un ulteriore elemento di garanzia di irretrattabilità e riconducibilità certa, specialmente per finanziamenti di importo elevato destinati a progetti di sostenibilità.

3.14 *La conservazione digitale e l'archiviazione*

Sotto un ulteriore aspetto sarà necessario un coerente intervento legislativo, qualora si decidesse di prevedere la completa dematerializzazione della cambiale agraria. La conservazione digitale della cambiale agraria dematerializzata dovrà, infatti, rispettare i requisiti stabiliti dall'art. 20, co. 5 bis del CAD, secondo cui «gli obblighi di conservazione e di esibizione di documenti previsti dalla legislazione vigente si intendono soddisfatti a tutti gli effetti di legge a

mezzo di documenti informatici, se le procedure utilizzate sono conformi alle Linee guida».

Questo aspetto è particolarmente rilevante per la cambiale agraria, considerata la necessità di conservare la documentazione relativa ai finanziamenti agricoli per periodi prolungati, spesso superiori alla durata di validità della firma digitale sul titolo stesso. In proposito sarà opportuno procedere a conservazione sostitutiva anche se sarebbe auspicabile, proprio per questo settore, provvedere a un adeguamento sul tema dei tempi di validità delle firme.

3.15 Le implicazioni per la sostenibilità ambientale

Deve, infine, dirsi che la dematerializzazione della cambiale agraria presenta vantaggi significativi dal punto di vista della sostenibilità ambientale. L'eliminazione del supporto cartaceo riduce l'impatto ambientale del sistema creditizio agricolo, allineandosi con gli obiettivi di sostenibilità che caratterizzano l'economia green in una prospettiva paperless.

Inoltre, la digitalizzazione consente l'integrazione con sistemi di monitoraggio ambientale in tempo reale, facilitando la verifica del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità finanziati attraverso la cambiale agraria. Questa integrazione potrebbe rappresentare un ulteriore elemento distintivo della cambiale agraria italiana nel panorama europeo degli strumenti di green finance.

Conclusivamente deve dirsi come la dematerializzazione rappresenti una frontiera fondamentale per l'evoluzione della cambiale agraria nell'era digitale. Sebbene la normativa italiana non preveda attualmente la possibilità di emettere cambiali agrarie in forma dematerializzata, l'evoluzione tecnologica e le esigenze di modernizzazione del sistema creditizio agricolo rendono questa prospettiva sempre più concreta.

La firma digitale, disciplinata dal Codice dell'Amministrazione Digitale, offre già oggi strumenti giuridicamente validi per la sottoscrizione di contratti di finanziamento agricolo, come dimostrato dalla giurisprudenza analizzata. La presunzione di riconducibilità al titolare e le modalità di disconoscimento specifiche per la firma digitale creano un quadro normativo abbastanza solido per l'evoluzione verso forme completamente digitali della cambiale agraria.

Le sfide tecniche e giuridiche della dematerializzazione richiedono, peraltro, un approccio integrato che tenga conto delle specificità del credito agricolo e delle esigenze di sostenibilità ambientale. La natura causale della cambiale agraria, lungi dal rappresentare un ostacolo, può diventare un vantaggio competitivo nell'era della digitalizzazione, consentendo una tracciabilità completa

degli investimenti sostenibili e facilitando l'integrazione con sistemi di monitoraggio ambientale avanzati.

La dematerializzazione della cambiale agraria rappresenta quindi non solo un'evoluzione tecnologica, ma anche un'opportunità strategica per rafforzare il ruolo di questo strumento nell'economia green contemporanea, mantenendo la sua specificità settoriale mentre si adatta alle esigenze di un'economia sempre più digitale e sostenibile.

CAPITOLO IV. IL SISTEMA DELLE GARANZIE NELLA CAMBIALE AGRARIA

4.1 *Il privilegio legale ex art. 44 TUB*

Uno degli aspetti più caratterizzanti della cambiale agraria è il sistema di garanzie che l'accompagna, oggi disciplinato dall'art. 44 del TUB. Questa disposizione stabilisce che «i finanziamenti a breve e medio termine di credito agrario e di credito peschereccio sono assistiti da privilegio legale sui seguenti beni mobili dell'impresa finanziata: a) frutti pendenti, prodotti finiti e in corso di lavorazione; b) bestiame, merci, scorte, materie prime, macchine, attrezzi e altri beni, comunque acquistati con il finanziamento concesso; c) crediti, anche futuri, derivanti dalla vendita dei beni indicati nelle lettere a) e b)».

4.2 *Caratteristiche del privilegio legale*

Deve, inoltre, dirsi che il privilegio legale sui beni mobili dell'impresa agricola, evolutosi nel corso degli anni, presenta caratteristiche peculiari che lo distinguono da altre forme di garanzia. Come evidenziato dalla decisione della Corte d'Appello di Brescia, sent. n. 1099 del 2 dicembre 2024, «la norma pertanto accorda espressamente ai finanziamenti di credito agrario un privilegio legale sui beni ricompresi nelle categorie elencate, in quanto, come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, il mutuo previsto dall'art. 44 TUB ha quale finalità il finanziamento dell'impresa in sé considerata».

La stessa giurisprudenza ha inoltre chiarito che «mentre infatti l'art. 44 TUB accorda il privilegio, che appunto perciò è detto legale, ai beni indicati in tanto in quanto rientranti nelle categorie ivi elencate, l'art. 46 TUB ammette che le parti possano convenzionalmente stabilire un privilegio speciale su alcuni beni mobili, da esse stesse indicati, perché destinati all'esercizio dell'impresa».

Si viene, quindi, a creare un sistema di garanzie “flessibili” (legali e convenzionali), legate all’emissione della cambiale agraria, volte a garantire il concedente con l’intenzione di favorire l’ampio utilizzo di detto strumento.

4.3 Onere della prova e presunzioni

All’interno di questo sistema, un aspetto particolarmente rilevante riguarda la distribuzione dell’onere della prova in relazione ai beni oggetto del privilegio. La Corte d’Appello di Brescia ha ancora stabilito che «grava sul debitore esecutato l’onere di allegare e provare, per il principio di vicinanza della prova, che i beni mobili oggetto di esecuzione siano stati acquistati in data precedente alla concessione del finanziamento (e quindi sfuggano al vincolo), dovendosi presumere che la proprietà dei beni mobili acquistati in data successiva al finanziamento sia stata ottenuta grazie a quest’ultimo».

Questa impostazione giurisprudenziale riflette la ratio del privilegio legale, che mira a garantire il creditore sui beni effettivamente acquisiti grazie al finanziamento concesso, creando un collegamento diretto tra il credito e i beni che ne costituiscono la garanzia.

4.4 Procedura esecutiva semplificata e fiscalità

L’art. 44, comma 4, del TUB prevede altresì una procedura esecutiva semplificata e accelerata per i beni oggetto del privilegio, stabilendo che «in caso di inadempimento, il giudice del luogo in cui si trovano i beni sottoposti ai privilegi di cui ai commi 1 e 2 può, su istanza della banca creditrice, assunte sommarie informazioni, disporre l’apprensione e la vendita. Quest’ultima è effettuata ai sensi dell’articolo 1515 del codice civile».

Questa procedura accelerata riflette l’esigenza di garantire una rapida realizzazione del credito, tenendo conto della natura spesso deperibile dei beni agricoli e della necessità di non compromettere la continuità dell’attività produttiva.

Tale norma avrebbe, tuttavia, bisogno di un migliore coordinamento con le modifiche intervenute al rito “telematico” civile a seguito della digitalizzazione del processo, soprattutto con riferimento alla fase esecutiva, e di un adeguamento degli strumenti informatici che regolano necessariamente l’attività degli ufficiali giudiziari.

Deve, infine, segnalarsi che la cambiale agraria, regolarmente formata, gode di rilevanti esenzioni fiscali, ad esempio in materia di bollo, che deve essere virtualizzato in sede di digitalizzazione.

CAPITOLO V. LA CAMBIALE AGRARIA E IL SUO IMPIEGO OPERATIVO

5.1 *Ambiti di applicazione*

Fatto questo sintetico panorama dell'evoluzione dell'istituto e delle sue caratteristiche salienti, deve dirsi che la cambiale agraria trova effettivo impiego in una vasta gamma di operazioni di finanziamento del settore agricolo, dalla fornitura di mezzi tecnici (sementi, fertilizzanti, fitofarmaci) all'acquisto di macchinari e attrezzature, dal finanziamento del capitale circolante agli investimenti strutturali. La prassi bancaria ha, peraltro, sviluppato, nel contempo, modalità operative standardizzate, secondo canoni imposti dal mercato del credito e dalle normative generali del settore, che consentono un utilizzo efficiente di questo strumento, anche se deve ricordarsi sempre che non si tratta di operazioni di credito ordinario ma di una peculiare forma di finanziamento caratterizzata dalla finalità sua propria, ovvero il sostegno e lo sviluppo del settore primario, nella sua peculiarità e nel rispetto delle sue proprie esigenze che richiedono l'intervento di personale formato e specializzato, a conoscenza delle complesse dinamiche che regolano il mondo agricolo.

5.2 *Rapporti con i consorzi agrari*

In questo contesto deve dirsi che i consorzi agrari, introdotti, sin dalla fine degli anni Venti del secolo scorso, nel novero soggetti abilitati a dette operazioni, rappresentano storicamente uno dei principali utilizzatori della cambiale agraria, fungendo da intermediari qualificati tra il sistema creditizio e gli agricoltori per la fornitura di mezzi tecnici e servizi. Questi enti, costituiti in forma cooperativa, utilizzano ordinariamente la cambiale agraria per garantire i crediti derivanti dalle forniture effettuate agli associati, beneficiando del regime privilegiato, anche fiscale, previsto dalla normativa.

Si ricorda altresì che la giurisprudenza ha affrontato numerosi casi riguardanti l'utilizzo della cambiale agraria da parte dei consorzi agrari, evidenziando tanto le potenzialità quanto le criticità di questo strumento. Resta, comunque, il fatto che, proprio per la capillarità della presenza sul territorio e per il fatto che gli stessi rivestono sia la qualifica di finanziatori che di fornitori dei

beni finanziati, i consorzi sono importante punto di riferimento del settore, soprattutto per le aziende medio-piccole.

5.3 Finanziamenti per investimenti strutturali

Venendo a trattare degli utilizzi e degli impieghi, deve dirsi che la cambiale agraria trova ampio impiego nel finanziamento di investimenti strutturali delle aziende agricole, dall'acquisto di macchinari alla realizzazione di impianti produttivi. In questi casi, il privilegio legale sui beni acquistati con il finanziamento offre al creditore una garanzia specifica e diretta, facilitando, nel contempo, l'accesso al credito per gli imprenditori agricoli, consentendo a questi, nell'ipotesi in cui le garanzie offerte non siano idonee a una operazione con soggetti bancari, legati a rigidi requisiti operativi, di rivolgersi, in alcuni casi, a soggetti, come i consorzi agrari, non legati da detti vincoli.

5.4 La cambiale agraria e la gestione delle crisi aziendali

Da ultimo deve dirsi come un aspetto particolarmente delicato dell'impiego della cambiale agraria riguarda la gestione delle situazioni di crisi aziendale, fornendosi un interessante supporto. La normativa (L. 838 del 1956 e ss. mm.) prevede, infatti, specifiche tutele per le imprese agricole colpite da calamità naturali, come evidenziato dalla Cassazione Civile, Sez. I, sent. n. 10567 del 28 novembre 1996, che ha riconosciuto che la normativa sulle proroghe per calamità naturali non ha disposto una proroga automatica, ma ha delegato all'autorità amministrativa l'apprezzamento, caso per caso, dell'opportunità di prorogare automaticamente i termini di scadenza delle rate di prestito agrario, con facoltà di autorizzare gli istituti di credito a concedere, con specifica manifestazione di volontà e previa annotazione sulle cambiali agrarie e in forma equivalente, le proroghe consentite dalla indicata legge. Ancora deve dirsi che la Cassazione Civile, con sentenza n. 2490 del 31 gennaio 2017 ha chiarito che non è configurabile in capo all'imprenditore agricolo richiedente, un diritto potestativo al finanziamento nei confronti dell'istituto di credito, la cui posizione resta negozialmente autonoma all'atto di determinarsi o meno alla concessione del finanziamento, precisando che «la proroga delle scadenze delle esposizioni finanziarie destinate alle necessità dell'azienda agricola opera in presenza di un'interrelazione causale necessaria tra la concessione di un nuovo finanziamento di soccorso decennale e la dilazione temporale, non verificandosi alcun effetto automa-

tico dilatorio per la sola entrata in vigore della norma o per il rilascio del nulla osta regionale».

CAPITOLO VI. PROBLEMATICHE E TEMATICHE GIURIDICHE CONTEMPORANEE IN TEMA DI CAMBIALE AGRARIA

Riteniamo opportuno approfondire alcune tematiche peculiari emerse nell'operatività quotidiana.

6.1 Le problematiche legate alla cessione dei crediti

6.1.1 La cessione in blocco e la prova della titolarità

La cessione in blocco dei crediti bancari ex art. 58 del TUB presenta specifiche problematiche in relazione alla cambiale agraria. La giurisprudenza ha chiarito che è sufficiente la produzione dell'avviso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale per dimostrare la titolarità del credito, ma permangono questioni interpretative sulla specificità dei rapporti ceduti.

Il Tribunale di Livorno, in proposito, ha precisato che «è sufficiente a dimostrare la titolarità del credito in capo al cessionario la produzione dell'avviso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale recante l'indicazione per categorie dei rapporti ceduti in blocco, senza che occorra la produzione del contratto di cessione o una specifica enumerazione di ciascun rapporto». Tuttavia, come detto, sono numerose le perplessità applicative, stante il rilievo della legge di circolazione propria dei titoli di credito, per cui sarebbe stata necessaria, a nostro avviso, una più articolata norma regolatrice.

6.1.2 L'interruzione della prescrizione nelle cessioni

Un aspetto particolarmente delicato riguarda l'interruzione della prescrizione dell'azione cambiaria nel contesto delle cessioni. In tema il Tribunale di Livorno ha ancora stabilito che «l'avviso di ricevimento di raccomandata che non risulti compilato né dall'addetto alla consegna né dal destinatario e che sia privo di attestazioni riguardanti una compiuta giacenza non costituisce prova dell'avvenuta ricezione e, conseguentemente, dell'interruzione della prescrizione del credito».

6.2 *Le criticità nella gestione delle procedure esecutive*

6.2.1 Il privilegio legale e l'onere della prova

La gestione del privilegio legale sui beni mobili dell'impresa presenta criticità operative significative, particolarmente rilevanti per i beni tecnologici destinati alla sostenibilità. La Corte d'Appello di Brescia ha chiarito che «grava sul debitore esecutato l'onere di allegare e provare, per il principio di vicinanza della prova, che i beni mobili oggetto di esecuzione siano stati acquistati in data precedente alla concessione del finanziamento».

Questa impostazione, pur essendo logica dal punto di vista probatorio, può creare difficoltà pratiche per i debitori, specialmente quando la documentazione relativa agli acquisti di tecnologie innovative non sia stata conservata adeguatamente o quando i beni abbiano subito trasformazioni tecnologiche significative o si verta nell'ipotesi di acquisti di beni immateriali.

6.2.2 La specificazione dei beni nel titolo esecutivo

Una questione controversa riguarda ancora la necessità di specificare i beni oggetto del privilegio nel titolo esecutivo. In proposito la Corte d'Appello di Brescia ha stabilito che «la cambiale agraria, quale titolo esecutivo astratto, non deve recare l'indicazione specifica dei beni oggetto del privilegio, essendo sufficiente che i beni sottoposti ad esecuzione rientrino nelle categorie previste dalla legge». È comunque pacifico il fatto che la specificazione sia necessaria per il contratto di finanziamento, per cui rispetto a quello dovrà dimostrarsi l'adeguatezza o meno.

6.3 *Le problematiche contrattuali*

6.3.1 La forma scritta nei contratti bancari

Una problematica ricorrente in tema di validità dei contratti di finanziamento assistiti da cambiale agraria riguarda la prova della forma scritta nei contratti bancari collegati alla stessa. La giurisprudenza, in proposito, ha stabilito che qualora il finanziato contesti l'inesistenza di un contratto scritto di conto corrente o di altro rapporto bancario per il quale la forma scritta sia richiesta ad substantiam, non può essere gravato dell'onere di produrre il documento di cui nega l'esistenza né di dimostrarne l'inesistenza.

6.3.2 L'usurarietà dei tassi di interesse

La questione dell'usurarietà dei tassi di interesse presenta particolare complessità nel contesto della cambiale agraria, specialmente per i finanziamenti destinati a progetti di sostenibilità che possono richiedere condizioni particolari. In proposito si deve ricordare che le operazioni di credito agrario assistite da cambiale possono godere di tassi agevolati o di sovvenzioni pubbliche e comunque la giurisprudenza ha altresì chiarito che la disciplina antiusura si applica anche agli interessi moratori, ma la determinazione del tasso soglia richiede valutazioni tecniche specifiche, ove si deve tener conto anche delle peculiarità del settore agricolo ove vige una particolare tutela per i produttori; ciò esclude la possibilità di ricondurre nell'ambito dell'Usura, di convenzioni che applichino, appunto detti tassi.

6.4 Le problematiche della continuità normativa e della successione temporale delle norme

Come detto il settore del credito agrario ha visto, negli ultimi 50 anni, una serie di interventi che hanno modificato l'impianto normativo originario, determinando aporie e problemi interpretativi e applicativi.

6.4.1 L'applicazione delle norme previgenti

L'art. 153 del TUB stabilisce che «quando nelle norme statali e regionali sono richiamate le disposizioni del regio decreto-legge 29 luglio 1927, n. 1509, convertito con modificazioni dalla legge 5 luglio 1928, n. 1760, e del decreto ministeriale 23 gennaio 1928, e successive modificazioni e integrazioni, dette disposizioni continuano a integrare le norme suddette che a esse fanno riferimento».

Questa disposizione ha creato e crea problematiche interpretative nella gestione dei rapporti in corso, richiedendo un'attenta valutazione della normativa applicabile caso per caso, aspetto particolarmente rilevante per i finanziamenti destinati alla sostenibilità che possono beneficiare di regimi normativi specifici e che presuppongono rapporti di importante durata.

6.4.2 L'adeguamento alle nuove normative europee

L'adeguamento della disciplina della cambiale agraria alle nuove normative europee del settore, presenta ulteriori sfide significative, specialmente in rela-

zione alla trasparenza bancaria, alla protezione dei consumatori e alle nuove regole sulla finanza sostenibile. Anche in questo caso risultano ed emergono problematiche di compatibilità e coordinamento, da risolversi in sede di adeguamento e recepimento.

6.5 *Le sfide future*

6.5.1 La digitalizzazione dei processi

La digitalizzazione dei processi bancari e giudiziari presenta nuove sfide per l'utilizzo della cambiale agraria, richiedendo un adeguamento delle procedure operative e delle modalità di conservazione documentale. L'art. 14 del DLGS n. 99 del 2004 ha, peraltro, introdotto importanti innovazioni in materia di semplificazione degli adempimenti amministrativi, prevedendo, ad esempio, che «il SIAN assicura le modalità di riconoscimento dell'utente e di firma sicure attraverso la firma digitale, emessa per i procedimenti di propria competenza, e la Carta dell'agricoltore e del pescatore». Anche queste norme si dovranno armonizzare con la digitalizzazione (futura) della cambiale agraria.

6.5.2 L'integrazione con le nuove forme di garanzia

L'evoluzione verso nuove forme di garanzia, incluse quelle basate su tecnologie innovative e criteri di sostenibilità, richiede altresì un ripensamento del sistema di privilegi previsto dalla normativa sulla cambiale agraria. La necessità di integrare criteri ESG (Environmental, Social, Governance) nella valutazione delle garanzie apre nuove prospettive ma anche nuove complessità operative.

CAPITOLO VII. LA CAMBIALE AGRARIA NEL DIRITTO COMPARATO EUROPEO

7.1 *Premessa metodologica*

Riteniamo che debba guardarsi anche alle esperienze extranazionali, per comprendere meglio quali siano le caratteristiche dell'istituto in esame.

L'analisi comparatistica degli strumenti di credito agrario in Europa rivela un panorama eterogeneo, caratterizzato da diverse tradizioni giuridiche e approcci al finanziamento del settore primario. La cambiale agraria italiana rappresenta in realtà un *unicum* nel panorama europeo, frutto della specifica

evoluzione storica del diritto cambiario e del credito specializzato nel nostro Paese. Operiamo una comparazione.

7.2 Il sistema francese: il Crédit Agricole e gli strumenti di finanziamento

In Francia, il sistema del credito agricolo si è sviluppato attorno al Crédit Agricole, nato nel 1894 come sistema cooperativo di finanziamento rurale. A differenza dell'Italia, la Francia non ha sviluppato uno strumento specifico analogo alla cambiale agraria, preferendo un sistema basato su contratti di finanziamento specializzati e garanzie reali.

Il sistema francese si caratterizza per l'utilizzo di "warrants agricoles" (pegni agricoli) e di "nantissements" (pegni su beni mobili), che offrono garanzie specifiche sui prodotti agricoli e sui beni strumentali dell'azienda. Tuttavia, questi strumenti non hanno la natura di titolo di credito della cambiale agraria italiana e non beneficiano delle caratteristiche di astrattezza e letteralità proprie di tali titoli.

7.3 Il modello tedesco: le Landwirtschaftliche Rentenbank e il Credito Fondiario

La Germania ha sviluppato un sistema di credito agricolo incentrato sulla Landwirtschaftliche Rentenbank (Banca delle Rendite Agricole), istituita nel 1949 come banca di sviluppo per l'agricoltura. Il sistema tedesco privilegia il credito fondiario e i finanziamenti a lungo termine, utilizzando principalmente obbligazioni fondiarie (Pfandbriefe) e lettere di pegno fondiario.

Non esiste nel diritto tedesco uno strumento equivalente alla cambiale agraria italiana. I finanziamenti agricoli sono generalmente garantiti da ipoteche sui terreni o da pegni sui beni mobili dell'azienda, ma senza la creazione di titoli di credito specifici dotati di autonomia cambiaria.

7.4 L'esperienza spagnola: il Credito Oficial e gli strumenti di garanzia

La Spagna ha a sua volta sviluppato un sistema di credito agricolo basato sul Credito Oficial, gestito dall'Istituto de Crédito Oficial (ICO) e da enti specializzati come la Sociedad Anónima Estatal de Caución Agraria (SAECA). Anche in questo caso, non esiste uno strumento analogo alla cambiale agraria italiana.

Il sistema spagnolo utilizza principalmente contratti di finanziamento garantiti da ipoteche, pegni agricoli e fidejussioni, spesso con il sostegno di

fondi di garanzia pubblici. La “letra de cambio” (cambiale) ordinaria può essere utilizzata nei rapporti commerciali agricoli, ma non esiste una cambiale specializzata per il credito agrario.

7.5 *Altre esperienze europee: Paesi Bassi, Belgio e Regno Unito*

I Paesi Bassi hanno sviluppato un sistema cooperativo di credito agricolo attraverso la Rabobank, che utilizza strumenti di finanziamento tradizionali senza ricorrere a titoli di credito specializzati. Il Belgio segue un modello simile, con il Crédit Agricole belga che opera attraverso contratti di finanziamento garantiti da pegni e ipoteche.

Il Regno Unito, prima della Brexit, aveva un sistema di credito agricolo basato su banche specializzate come la Agricultural Mortgage Corporation, che utilizzava principalmente strumenti di debito garantiti da ipoteche sui terreni agricoli, senza sviluppare titoli di credito specifici per il settore.

7.6 *L'unicità della cambiale agraria italiana*

In conclusione deve dirsi che l'analisi comparatistica evidenzia come la cambiale agraria italiana rappresenti un unicum nel panorama europeo. Questa specificità deriva da diversi fattori:

1. *Tradizione cambiaria italiana*: l'Italia ha una lunga tradizione nell'utilizzo dei titoli di credito, che ha favorito lo sviluppo di strumenti specializzati come la cambiale agraria.
2. *Struttura dell'agricoltura italiana*: la prevalenza di aziende agricole di piccole e medie dimensioni ha reso necessario lo sviluppo di strumenti di credito flessibili e accessibili.
3. *Sistema giuridico*: il diritto italiano ha saputo coniugare le caratteristiche della cambiale ordinaria con le specificità del credito agrario, creando uno strumento ibrido ma efficace.
4. *Evoluzione storica*: la cambiale agraria è nata in un contesto storico specifico (anni '20 del XX secolo) che ha favorito l'innovazione negli strumenti di credito specializzato.

A nostro avviso detta peculiarità è una forza e non una debolezza, rappresentando, la cambiale agraria, uno strumento flessibile ed efficace all'interno del nostro sistema economico.

CAPITOLO VIII. LA CAMBIALE AGRARIA NEL CONTESTO DELLA NORMATIVA EUROPEA E DELLE POLITICHE AGRICOLE

8.1 *Il quadro normativo europeo di riferimento*

L'evoluzione recente dell'istituto della cambiale agraria italiana non può essere compresa appieno senza considerare anche il contesto normativo europeo, che ha profondamente influenzato lo sviluppo del settore agricolo e degli strumenti di finanziamento ad esso dedicati. La legge n. 234 del 24 dicembre 2012 ha stabilito le "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", creando un quadro sistematico per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle direttive europee al quale l'istituto in questione si è conformato.

8.2 *La Politica Agricola Comune e i suoi riflessi sulla cambiale agraria*

In particolare deve dirsi che la Politica Agricola Comune (PAC) rappresenta il quadro di riferimento fondamentale per comprendere l'evoluzione contemporanea della cambiale agraria. La PAC ha introdotto un sistema complesso di finanziamenti e controlli che ha modificato profondamente il rapporto tra agricoltori e sistema creditizio, influenzando anche le operazioni di credito agrario assistite da cambiale.

In particolare la giurisprudenza ha evidenziato come «il rapporto giuridico tra ciascun produttore che eserciti attività agricola ai sensi dell'articolo 2, par. 1, lettera c), del regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009, e l'Unione Europea è unico nell'ambito delle misure di finanziamento della Politica agricola comune».

8.3 *L'unitarietà del Rapporto PAC e la compensazione impropria*

Il riconoscimento, da parte della giurisprudenza, di detto rapporto unitario tra agricoltore e Unione Europea nell'ambito della PAC ha, ad esempio, consentito lo sviluppo di istituti quale la compensazione impropria o atecnica tra crediti PAC e debiti per prelievi supplementari.

La giurisprudenza ha in particolare chiarito che «la compensabilità tra aiuti e prelievi di derivazione comunitaria, quale mero accertamento contabile del dare e dell'avere all'interno di un unico rapporto, è dunque connaturata alla struttura stessa della PAC e trova a livello Europeo la propria fonte di legitti-

mazione diretta e immediata, per la primazia del diritto Europeo, all'interno dei singoli ordinamenti nazionali».

8.4 *I Regolamenti europei sui pagamenti diretti*

Anche il sistema dei pagamenti diretti ha introdotto meccanismi complessi di calcolo e ricalcolo dei contributi che possono condizionare l'utilizzo della cambiale agraria. La normativa europea ha, come detto, creato un'architettura complessa di gestione dei fondi europei che ha influenzato profondamente l'utilizzo della cambiale agraria, specialmente nel contesto predetto della compensazione tra crediti e debiti nell'ambito della PAC. Inoltre deve ricordarsi che la normativa europea ha introdotto il sistema degli organismi pagatori, disciplinato dal Regolamento UE n. 1306/2013 e la giurisprudenza ha chiarito in proposito che «il pagamento degli aiuti previsti dai Regolamenti europei costituisce attività non delegabile di competenza esclusiva dell'Organismo Pagatore».

CAPITOLO IX. LA CAMBIALE AGRARIA NELL'ECONOMIA GREEN

9.1 *Il nuovo paradigma dell'agricoltura sostenibile*

L'evoluzione verso un'economia green e sostenibile ha profondamente trasformato il settore agricolo, introducendo nuovi modelli produttivi orientati alla sostenibilità ambientale, sociale ed economica. In questo contesto, la cambiale agraria assume un ruolo strategico come strumento di finanziamento per la transizione ecologica delle aziende agricole.

In proposito deve innanzitutto ricordarsi che l'art. 32 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi ha recentemente introdotto importanti novità in materia di reddito agrario, includendo tra le attività produttive di reddito agrario «le attività dirette alla produzione di beni, anche immateriali, realizzate mediante la coltivazione, l'allevamento e la silvicoltura che concorrono alla tutela dell'ambiente e alla lotta ai cambiamenti climatici», così ridefinendo, e ampliando, gli ambiti operativi.

9.2 *Finanziamenti per l'innovazione tecnologica verde*

In questo rinnovato contesto la cambiale agraria si può rivelare strumento particolarmente adatto per finanziare gli investimenti in tecnologie verdi nel

settore agricolo. Dall'agricoltura di precisione ai sistemi di irrigazione intelligente, dalle energie rinnovabili alle tecnologie per la riduzione delle emissioni, la cambiale agraria offre alle aziende agricole e in particolare a quelle di ridotte dimensioni, un accesso privilegiato al credito per questi investimenti strategici.

In questa ottica, il privilegio legale sui beni acquistati con il finanziamento risulta particolarmente efficace, quale strumento di garanzia, per gli investimenti in tecnologie innovative, spesso caratterizzate da elevato valore e specificità tecnica.

Questo aspetto facilita l'accesso al credito per investimenti che, pur essendo strategici per la sostenibilità ambientale, potrebbero presentare profili di rischio più elevati per gli istituti finanziatori, ciò senza dimenticare, tuttavia, le problematiche che si possono porre nell'individuazione dei beni da sottoporre a privilegio. Sul punto riteniamo che grande rilievo dovrebbe essere dato, quindi, alla corretta redazione del contratto di finanziamento, posto a latere dell'emissione della cambiale, che potrebbe esser integrato con statuizioni e accordi che meglio definiscano il rapporto anche nell'ottica di una possibile crisi.

9.3 Sostegno alla transizione ecologica

Deve altresì segnalarsi l'art. 15 del decreto legislativo n. 228 del 2001 che prevede la possibilità per le pubbliche amministrazioni di stipulare convenzioni con gli imprenditori agricoli «al fine di favorire lo svolgimento di attività funzionali alla sistemazione ed alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura ed al mantenimento dell'assetto idrogeologico».

Queste convenzioni possono prevedere «finanziamenti, concessioni amministrative, riduzioni tariffarie o realizzazione di opere pubbliche», creando un quadro favorevole per l'utilizzo ulteriore della cambiale agraria nel sostegno di progetti di sostenibilità ambientale. La sinergia tra risorse pubbliche e private, mediata dalla cambiale agraria, può dunque accelerare significativamente la transizione ecologica del settore agricolo.

9.4 Agricoltura biologica e sostenibilità

Ancora deve dirsi che il settore dell'agricoltura biologica rappresenta uno dei principali ambiti di applicazione della cambiale agraria nell'economia green.

Gli investimenti necessari per la conversione al biologico, dalla certificazione dei processi all'adeguamento delle strutture produttive, possono trovare nella cambiale agraria uno strumento di finanziamento particolarmente adatto e flessibile.

D'altro canto il privilegio legale sui prodotti biologici, caratterizzati spesso da un maggior valore aggiunto, offre garanzie solide agli istituti finanziari, facilitando l'accesso al credito per le aziende, anche di dimensioni minori, che intraprendono questo percorso di sostenibilità. Inoltre la natura causale della cambiale agraria, che richiede l'indicazione dello scopo del finanziamento, consente inoltre una tracciabilità degli investimenti destinati alla sostenibilità e di valorizzare scelte aziendali innovative, garantendo una piena trasparenza, sempre che i modelli adottati vengano adeguatamente trasfusi negli accordi tra le parti.

9.5 Economia circolare e valorizzazione dei sottoprodotti

Anche l'economia circolare, applicata e attuata nel settore agricolo, può trovare nella cambiale agraria un importante strumento di sostegno finanziario. Gli investimenti per la valorizzazione dei sottoprodotti agricoli, dalla produzione di biogas alla trasformazione dei residui colturali, richiedono spesso tecnologie innovative e capitali significativi e l'art. 16 del decreto legislativo n. 228 del 2001 prevede specifici interventi «per il rafforzamento e lo sviluppo delle imprese gestite direttamente dai produttori agricoli», finalizzati anche a «favorire il riorientamento delle filiere produttive nell'ottica della sicurezza alimentare e della tracciabilità degli alimenti». Ecco quindi un nuovo ambito in cui la flessibilità dello strumento finanziario della cambiale agraria può trovare posto e applicazione.

9.6 Digitalizzazione e smart farming

Da ultimo deve dirsi come la digitalizzazione dell'agricoltura rappresenti una delle frontiere più promettenti dell'economia green agricola. Sensori IoT, droni per il monitoraggio delle colture, sistemi di gestione integrata dell'azienda agricola richiedono investimenti tecnologici che la cambiale agraria può efficacemente sostenere.

Il privilegio legale sulle tecnologie digitali acquisite con il finanziamento offre garanzie concrete agli istituti di credito, mentre la natura specializzata del credito agrario consente condizioni di finanziamento adeguate alle specificità

del settore. La tracciabilità degli investimenti, garantita dalla natura causale della cambiale agraria, facilita inoltre l'accesso a eventuali incentivi pubblici per la digitalizzazione, ferme restando le regole agevolate nella circolazione dei crediti e soprattutto il regime delle garanzie.

CAPITOLO X. LA CAMBIALE AGRARIA AL TEMPO DELLA SOSTENIBILITÀ: PROBLEMATICHE E TEMATICHE GIURIDICHE

10.1 *Le problematiche giuridiche emergenti nella sostenibilità*

L'utilizzo della cambiale agraria nel contesto della sostenibilità presenta, tuttavia, alcune problematiche giuridiche specifiche che meritano approfondimento.

La giurisprudenza ha in particolare affrontato questioni relative alla natura causale del titolo e alle sue implicazioni pratiche nel finanziamento di progetti green.

10.1.1 La questione della finalizzazione del finanziamento green

Una prima rilevante problematica emergente riguarda la verifica dell'effettiva destinazione del finanziamento agli scopi dichiarati di sostenibilità.

La giurisprudenza ha stabilito principi chiari sulla necessità di verificare puntualmente la destinazione dei fondi, aspetto cruciale nel contesto dei finanziamenti per la sostenibilità dove la tracciabilità degli investimenti è fondamentale per la credibilità del sistema. Questo si rifrange direttamente sulle operazioni garantite da cambiale agraria che, peraltro, già impongono una precisa individuazione di tutti i componenti del rapporto e delle specifiche finalità. Anche in questo caso riteniamo che una corretta impostazione del rapporto e redazione del contratto di finanziamento possa costituire un utile riferimento per l'impostazione di percorsi virtuosi aziendali.

Il Tribunale di Siracusa ha altresì evidenziato che «il credito agrario di cui all'art. 43 del d.lgs. 385/1993, avente per oggetto finanziamenti destinati alle attività agricole e zootecniche svolte professionalmente, esclude la qualifica di consumatore in capo al soggetto finanziato che agisce nell'esercizio della propria attività imprenditoriale», sottolineando la natura professionale e specializzata di questi finanziamenti e confermando la tipicità, anche soggettiva, del rapporto creato.

10.1.2 Le garanzie sui beni tecnologici innovativi per la sostenibilità

Un'altra problematica emersa riguarda l'applicazione del privilegio legale sui beni tecnologici innovativi utilizzati per la sostenibilità. Ricordato come la Corte d'Appello di Brescia abbia in proposito chiarito che «grava sul debitore esecutato l'onere di allegare e provare, per il principio di vicinanza della prova, che i beni mobili oggetto di esecuzione siano stati acquistati in data precedente alla concessione del finanziamento», deve dirsi che questa impostazione assume particolare rilevanza per le tecnologie green, spesso caratterizzate da rapida evoluzione e sostituzione, richiedendo una gestione attenta della documentazione relativa agli acquisti finanziati e una valutazione specifica dei beni tecnologici destinati alla sostenibilità e delle tempistiche di investimento e rinnovamento.

10.1.3 La complessità della valutazione del merito creditizio green

La valutazione del merito creditizio per progetti di sostenibilità presenta complessità specifiche che influenzano l'utilizzo della cambiale agraria. Gli investimenti in tecnologie verdi spesso richiedono tempi di ammortamento mediamente più lunghi e presentano profili di rischio diversi rispetto agli investimenti tradizionali.

In proposito si ricorda che l'art. 224 del c.d. "Decreto Rilancio" ha introdotto misure specifiche per il settore agroalimentare, prevedendo che «i mutui e gli altri finanziamenti concessi dalle banche e dagli altri soggetti autorizzati all'esercizio del credito destinati a soddisfare le esigenze di conduzione o miglioramento delle strutture produttive, in essere al 1° marzo 2020, anche perfezionati tramite il rilascio di cambiali agrarie, possono essere rinegoziati».

La valutazione del merito creditizio, nell'ipotesi di credito agrario, anche assistito da cambiali, dovrà quindi tenere conto di dette peculiarità del settore, dei soggetti coinvolti e della natura degli investimenti.

10.2 *L'innovazione tecnologica e la digitalizzazione sostenibile*

10.2.1 La Blockchain e la tracciabilità degli investimenti green

Venendo a trattare dell'impatto delle nuove soluzioni tecnologiche al settore del credito agrario assistito da cambiale deve innanzitutto dirsi che la dematerializzazione dei titoli di credito, come evidenziato dalla Cassazione nel 2000,

ha aperto la strada a forme di gestione virtuale che possono essere integrate con tecnologie innovative per la sostenibilità, mantenendo la natura cartolare del titolo attraverso sistemi di identificazione elettronica.

In detta ottica deve rilevarsi come l'avvento delle tecnologie blockchain, ad esempio, offre nuove opportunità per migliorare la sicurezza e tracciabilità degli investimenti sostenibili finanziati tramite cambiale agraria. La natura causale del titolo, che richiede l'indicazione dello scopo del finanziamento, può essere potenziata e certificata attraverso sistemi di registrazione distribuita che garantiscono l'immutabilità e la trasparenza delle informazioni. Anche in questo caso risulta essere fondamentale l'adeguamento e l'aggiornamento di tutti gli operatori del settore, stante la novità e peculiarità delle fattispecie.

Ma le tecnologie di Blockchain e di redazione di Smart Contracts non sono le uniche sfide e opportunità che si propongono.

Ad esempio i sistemi IoT per il monitoraggio ambientale rappresentano una frontiera importante per l'agricoltura sostenibile. Sensori per la qualità dell'aria, del suolo e dell'acqua, sistemi di monitoraggio delle emissioni di gas serra e tecnologie per l'ottimizzazione dell'uso delle risorse possono essere finanziati attraverso la cambiale agraria, beneficiando del privilegio legale sui beni acquistati con il finanziamento, che, anche in questo caso, dovrà essere analitico nelle previsioni contrattuali.

10.3 *Le prospettive normative nell'ottica della sostenibilità*

10.3.1 L'adeguamento alla tassonomia europea

In un esame normativo prospettico, che tenga conto delle normative e politiche sovranazionali, deve dirsi che la tassonomia europea per le attività sostenibili richiederà un adeguamento degli strumenti di finanziamento agricolo, inclusa la cambiale agraria. I criteri di screening tecnico per determinare se un'attività economica contribuisce in modo sostanziale agli obiettivi ambientali dovranno essere integrati, a nostro avviso, nella valutazione dei finanziamenti agricoli.

La cambiale agraria, con la sua natura causale che richiede l'indicazione dello scopo del finanziamento, si presta naturalmente a questa integrazione, potendo specificare non solo la destinazione dei fondi ma anche gli obiettivi ambientali perseguiti.

10.3.2 La rendicontazione di sostenibilità

Parimenti le nuove normative sulla rendicontazione di sostenibilità richiederanno una maggiore trasparenza sui finanziamenti destinati a progetti green. La cambiale agraria potrà facilitare questa rendicontazione, fornendo una tracciabilità diretta tra finanziamento e destinazione d'uso, elemento essenziale per la credibilità dei sistemi di green finance, agevolando percorsi virtuosi e investitori seri.

10.4 *Le sfide processuali nella sostenibilità*

10.4.1 La prova della destinazione sostenibile

Punto di verifica e di eventuale crisi, rappresentante una possibile sfida processuale emergente, riguarda la prova dell'effettiva destinazione sostenibile dei finanziamenti. A tale proposito si ricorda che la giurisprudenza ha stabilito principi chiari sulla distribuzione dell'onere della prova in tema di cambiale agraria e di rispetto delle clausole regolatrici del finanziamento, ma l'applicazione di detto strumento a progetti di sostenibilità richiede nuovi approcci metodologici che tengano conto della complessità tecnica degli investimenti green e delle esigenze di trasparenza e verifica relativi.

10.4.2 La valutazione dell'impatto ambientale

Da ultimo deve dirsi come la valutazione dell'impatto ambientale dei progetti finanziati tramite cambiale agraria presenti complessità tecniche che possono influenzare e determinare contenziosi, in particolare la necessità di complesse perizie specialistiche e la valutazione di benefici ambientali a lungo termine richiedono competenze specifiche da parte dei tecnici e degli operatori del diritto e necessariamente andranno a influire sulle operazioni di credito agrario che verranno poste in essere, determinando aree di possibile crisi.

10.5 *Le opportunità di sviluppo futuro nella green economy*

10.5.1 I green bond agricoli e l'integrazione con i mercati del carbonio

Deve anche dirsi che la cambiale agraria potrebbe evolversi verso forme di green bond specifici per il settore agricolo, mantenendo le caratteristiche di

specializzazione settoriale mentre si adatta alle esigenze della finanza sostenibile. Questa evoluzione richiederebbe un adeguamento normativo che preservi la natura causale del titolo integrandola con i requisiti della finanza verde e potenziando la capacità circolatoria dei titoli, ormai dematerializzati.

Deve, altresì dirsi che i mercati del carbonio offrono nuove opportunità per valorizzare gli investimenti in sostenibilità agricola. La cambiale agraria potrebbe facilitare il finanziamento di progetti che generano crediti di carbonio, creando nuovi modelli di business sostenibili che integrano il finanziamento tradizionale con i ricavi derivanti dalla vendita di crediti ambientali.

CAPITOLO XI. PROSPETTIVE FUTURE E RACCOMANDAZIONI PER LA SOSTENIBILITÀ

11.1 *L'evoluzione tecnologica del credito agrario sostenibile*

L'avvento delle tecnologie digitali, come detto, sta trasformando profondamente il settore del credito agrario, aprendo nuove prospettive per l'utilizzo della cambiale agraria nel finanziamento della sostenibilità, come sin qui detto. La digitalizzazione dei processi di valutazione del merito creditizio, basata su big data e intelligenza artificiale, consente, peraltro, una valutazione più accurata dei rischi e delle opportunità nel settore agricolo sostenibile.

La blockchain e le tecnologie di distributed ledger potrebbero, nel contempo, rivoluzionare la gestione della cambiale agraria, garantendo maggiore trasparenza, tracciabilità e sicurezza nelle transazioni green. La tokenizzazione dei crediti agricoli sostenibili potrebbe inoltre aprire nuovi canali di finanziamento, democratizzando l'accesso al capitale per le aziende agricole impegnate nella transizione ecologica.

11.2 *L'integrazione con le politiche europee di sostenibilità*

Le politiche europee in materia di sostenibilità ambientale e transizione ecologica offrono, nel contempo, nuove opportunità per l'utilizzo strategico della cambiale agraria. Il Green Deal europeo e la Politica Agricola Comune post-2020 prevedono significativi investimenti per la sostenibilità del settore agricolo, creando sinergie con gli strumenti di credito specializzato.

La cambiale agraria può fungere da ponte tra le risorse pubbliche europee e gli investimenti privati, facilitando l'accesso delle aziende agricole ai finanziamenti per la transizione ecologica. La natura causale del titolo, che richie-

de l'indicazione dello scopo del finanziamento, si allinea perfettamente con le esigenze di tracciabilità e rendicontazione richieste dalle politiche europee sulla sostenibilità.

11.3 *Il ruolo nella finanza sostenibile*

La crescente attenzione verso la finanza sostenibile apre nuove prospettive per la cambiale agraria come strumento di green finance. I criteri ESG (Environmental, Social, Governance) stanno diventando sempre più centrali nelle decisioni di investimento, creando opportunità per strumenti finanziari che supportano la sostenibilità.

La cambiale agraria, per la sua natura specializzata e la sua funzione di sostegno al settore primario, può assumere un ruolo strategico nell'ambito dei green bond e degli strumenti di finanza sostenibile. La tracciabilità degli investimenti, garantita dalla natura causale del titolo, facilita la verifica dell'impatto ambientale e sociale dei finanziamenti.

11.4 *L'innovazione nei modelli di garanzia sostenibile*

L'evoluzione tecnologica sta aprendo nuove possibilità anche nel campo delle garanzie per la sostenibilità. I sistemi di monitoraggio IoT possono fornire informazioni in tempo reale sullo stato dei beni oggetto del privilegio legale e sui risultati ambientali conseguiti, riducendo i rischi per i creditori e facilitando l'accesso al credito per gli agricoltori impegnati nella sostenibilità.

La geolocalizzazione e il monitoraggio satellitare delle colture possono integrare il sistema tradizionale delle garanzie, offrendo strumenti di valutazione più accurati e dinamici dell'impatto ambientale. Questi sviluppi potrebbero portare a una revisione del sistema di privilegi previsto dall'art. 44 del TUB, adattandolo alle nuove tecnologie disponibili e ai criteri di sostenibilità.

11.5 *Sfide e opportunità future nella green economy*

Le sfide future per la cambiale agraria riguardano principalmente l'adattamento alle trasformazioni del settore agricolo verso la sostenibilità e alle nuove esigenze di tracciabilità ambientale. La crescente complessità delle filiere agro-alimentari sostenibili, l'integrazione verticale delle aziende agricole green e lo

sviluppo di nuovi modelli di business circolari richiedono strumenti finanziari sempre più sofisticati e flessibili.

L'opportunità principale risiede nella capacità della cambiale agraria di evolversi mantenendo la sua specificità settoriale. La natura causale del titolo, che ne ha caratterizzato l'evoluzione storica, può diventare un vantaggio competitivo nell'era della sostenibilità, dove la tracciabilità e la finalizzazione degli investimenti green assumono importanza crescente.

11.6 *Raccomandazioni per il legislatore*

Sulla base dell'analisi sin qui condotta, ci sentiamo di formulare le seguenti raccomandazioni per il legislatore:

1. *Aggiornamento normativo per la sostenibilità*: è necessario un aggiornamento e una armonizzazione della disciplina della cambiale agraria per adeguarla alle nuove esigenze della transizione ecologica, prevedendo specifiche disposizioni per i finanziamenti destinati a progetti di sostenibilità ambientale, tenendo conto del complesso sistema giuridico nazionale-sovrannazionale determinatosi, procedendo verso una coerente dematerializzazione.
2. *Semplificazione procedurale green*: occorre semplificare le procedure per l'utilizzo della cambiale agraria nei finanziamenti sostenibili, riducendo gli oneri burocratici per le aziende agricole impegnate nella transizione ecologica.
3. *Integrazione con la tassonomia europea*: è opportuno allineare la disciplina della cambiale agraria con i criteri della tassonomia europea per le attività sostenibili, facilitando l'identificazione e il finanziamento di progetti green.
4. *Sostegno alla digitalizzazione sostenibile*: è necessario prevedere incentivi per la digitalizzazione degli strumenti di credito agrario destinati alla sostenibilità, facilitando l'adozione di tecnologie innovative per il monitoraggio ambientale.

11.7 *Raccomandazioni per gli operatori del settore*

Per gli operatori del settore bancario e agricolo, riteniamo che possano essere utili le seguenti raccomandazioni:

1. *Formazione specializzata sulla sostenibilità*: è necessario investire nella formazione del personale dei soggetti esercenti il credito agrario sulle speci-

- ficità dello stesso e sull'utilizzo della cambiale agraria per progetti green. Medesimamente dovrà farsi con gli operatori del settore agricolo
2. *Innovazione tecnologica verde*: occorre adottare tecnologie innovative per migliorare l'efficienza dei processi di valutazione e gestione del credito agrario sostenibile, integrando criteri ESG nella valutazione del merito creditizio.
 3. *Collaborazione istituzionale per la sostenibilità*: è opportuno rafforzare la collaborazione con le istituzioni europee e nazionali per lo sviluppo di strumenti di finanziamento innovativi per la transizione ecologica.
 4. *Monitoraggio dell'impatto ambientale*: è necessario sviluppare sistemi di monitoraggio dell'impatto ambientale dei progetti finanziati, utilizzando anche le potenzialità della natura causale della cambiale agraria per la tracciabilità degli investimenti green.

UNA CONCLUSIONE: LA CAMBIALE AGRARIA NELL'ERA DELLA SOSTENIBILITÀ?

L'analisi condotta ha evidenziato come la cambiale agraria italiana rappresenti un unicum nel panorama europeo degli strumenti di credito specializzato agricolo, caratterizzato da una straordinaria capacità di adattamento alle trasformazioni economiche e sociali e non sia un relitto del passato. Nata dalle specifiche esigenze del settore primario italiano negli anni '20 del Novecento, la cambiale agraria ha attraversato quasi un secolo di evoluzione normativa e applicazione pratica, dimostrando una resilienza e una flessibilità che la rendono particolarmente adatta anche alle sfide contemporanee della sostenibilità.

La transizione verso un'economia sostenibile ha aperto nuove prospettive per questo strumento giuridico, che può assumere un ruolo strategico nel finanziamento della transizione ecologica del settore agricolo. La natura causale della cambiale agraria, che richiede l'indicazione dello scopo del finanziamento, lungi dal rappresentare un limite, si rivela un vantaggio competitivo nell'era della sostenibilità, dove la tracciabilità degli investimenti e la rendicontazione degli impatti ambientali assumono importanza crescente, aiutando la formazione di prassi virtuose.

L'integrazione con la normativa europea, in particolare con la Politica Agricola Comune e le nuove direttive sulla sostenibilità, ha creato un quadro favorevole per l'evoluzione della cambiale agraria verso forme di green finance specializzata. La giurisprudenza italiana ha saputo interpretare creativamente la normativa europea, sviluppando principi che valorizzano l'unitarietà del

rapporto tra agricoltore e Unione Europea e facilitano l'accesso ai finanziamenti per la sostenibilità.

Tuttavia, l'evoluzione verso la sostenibilità presenta anche nuove sfide giuridiche che richiedono un adeguamento tanto della normativa quanto della prassi operativa. Le problematiche relative alla verifica della destinazione dei fondi per progetti green, alla gestione delle garanzie sui beni tecnologici innovativi per la sostenibilità e alla valutazione dell'impatto ambientale dei progetti finanziati richiedono competenze specialistiche e nuovi approcci metodologici.

Le criticità processuali evidenziate dalla giurisprudenza più recente sottolineano la necessità di una maggiore chiarezza normativa in alcuni aspetti chiave, dalla gestione della prescrizione dell'azione cambiaria alla prova della titolarità dei crediti ceduti, dalla specificazione delle garanzie sostenibili alla gestione delle procedure esecutive in relazione a beni tecnologici green. Queste problematiche assumono particolare rilevanza nel contesto della sostenibilità, dove la complessità dei progetti e la durata degli investimenti possono amplificare le difficoltà operative.

La dematerializzazione dei titoli di credito e l'avvento delle tecnologie digitali aprono prospettive rivoluzionarie per la cambiale agraria, consentendo l'integrazione con sistemi di monitoraggio ambientale, blockchain per la tracciabilità degli investimenti green e smart contracts per l'automazione dei pagamenti legati al raggiungimento di obiettivi di sostenibilità. Questa evoluzione tecnologica, se correttamente armonizzata con le norme esistenti, può rafforzare la funzione di controllo sulla destinazione dei fondi, caratteristica distintiva della cambiale agraria, trasformandola in uno strumento di green finance all'avanguardia.

L'analisi comparatistica ha confermato l'unicità della cambiale agraria italiana nel panorama europeo, evidenziando come questa specificità nazionale possa rappresentare un modello interessante per altri Paesi europei, specialmente in considerazione della sua capacità di coniugare flessibilità operativa e garanzie per i creditori nel finanziamento della sostenibilità.

Le prospettive future della cambiale agraria sono strettamente legate alla capacità del sistema giuridico ed economico di affrontare le sfide della sostenibilità, dell'innovazione tecnologica e della digitalizzazione, mantenendo l'equilibrio tra efficienza operativa e tutela degli interessi coinvolti. In questo contesto, la cambiale agraria può assumere un ruolo di primo piano come strumento di finanziamento della transizione ecologica, contribuendo alla realizzazione degli obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale che caratterizzano l'agenda politica ed economica contemporanea.

La sfida principale per il futuro consiste nel mantenere l'equilibrio tra innovazione e tradizione, preservando le caratteristiche che hanno reso la

cambiale agraria uno strumento efficace per il credito specializzato agricolo, pur adattandola alle nuove esigenze di un'economia sempre più orientata alla sostenibilità ambientale e sociale. La natura causale del titolo, la specificità settoriale e il sistema di garanzie privilegiate rappresentano asset strategici che, opportunamente valorizzati e modernizzati, possono fare della cambiale agraria uno strumento di riferimento per la green finance agricola europea.

In conclusione, la cambiale agraria si conferma come uno strumento giuridico ed economico tuttora di primaria importanza per il futuro del settore agricolo italiano ed europeo, capace di coniugare tradizione e innovazione, specificità nazionale e integrazione europea, efficienza economica e sostenibilità ambientale. La sua rilevanza nell'economia green contemporanea testimonia la lungimiranza del legislatore che, quasi un secolo fa, intuì la necessità di strumenti finanziari specializzati per sostenere lo sviluppo sostenibile dell'agricoltura nel contesto di una economia sempre più attenta agli impatti ambientali e sociali delle attività produttive.

La cambiale agraria rappresenta quindi non solo un ponte tra passato e futuro del credito agricolo, ma anche un modello di come gli strumenti giuridici tradizionali possano evolversi per rispondere alle sfide contemporanee della sostenibilità, mantenendo la loro efficacia operativa mentre si adattano alle nuove esigenze di tracciabilità, trasparenza e responsabilità ambientale che caratterizzano l'economia del XXI secolo.

NICOLA LUCIFERO¹

Gli investimenti privati in agricoltura: prime considerazioni di sistema

¹ Università degli Studi di Firenze; Accademia dei Georgofili

I. PREMESSE

Nel contesto delle riflessioni della giornata di studio sul tema “Agrifood tra credito e sostenibilità” può essere utile prospettare alcune brevi considerazioni relative al ruolo crescente acquisito dagli investimenti di privati in agricoltura.

Il tema, *prima facie*, potrebbe apparire di secondo piano nel contesto di un settore che resta tradizionalmente ancorato ai finanziamenti di matrice pubblica e, più in generale, a un tessuto economico nel nostro Paese che mal si concilia con le caratteristiche che sono alla base delle operazioni di investimento nel capitale di una società e all’insieme delle regole che lo governano, tra cui il relativo ritorno (basti semplicemente pensare al rapporto tra le tempistiche degli investimenti e quelli naturali della produzione). Del resto, è questo un settore che è rimasto chiuso all’ingresso di nuovi operatori – da cui il rilevante tema, che qui può essere solo accennato, del rinnovo generazionale – in quanto segnato da un forte individualismo dell’agricoltore che si è riflesso anche nello sviluppo delle strutture associative e di quelle societarie. Per altro verso, è opportuno considerare che questo contesto produttivo è stato per lungo tempo destinatario di una politica europea finalizzata a “proteggere” il settore rispetto ai rischi collegati alla produzione e al mercato favorendo in tal modo l’attività primaria, in funzione anche del suo fondamentale fine rappresentato dalla produzione di alimenti, rispetto a un radicale sviluppo del settore. Tuttavia, scelte di ordine politico interne alle Istituzioni europee hanno decisamente modificato l’indirizzo legislativo, e l’accentuarsi della competizione tra le imprese nell’ambito della filiera agroalimentare ha messo in luce le debolezze dell’agricoltore e l’esigenza di rafforzare la propria struttura nella prospettiva di una maggiore competitività nel contesto globale.

Le riflessioni che seguono si propongono, quindi, di rappresentare un primo approccio al tema segnato da considerazioni di ordine empirico, in quanto basate sul dato crescente rilevato negli ultimi anni e rappresentato dall'attenzione della finanza privata al settore agricolo, e principalmente perseguito mediante operazioni di *private equity*, *venture capital*, *minibond* e *basket bond*, volte a valorizzare, attraverso l'aggregazione tra imprese agricole, oppure tra imprese agricole e commerciali nell'ambito della filiera, la produzione primaria e le strutture produttive¹.

La capacità attrattiva del settore agricolo di forme di finanza alternativa rispetto a quella pubblica è cresciuta per la consapevolezza sia del valore del bene fondiario quale bene finito e *asset* finanziario infungibile, il cui valore risulta stabile nel tempo, sia per i margini di sviluppo che il settore presenta specialmente in alcuni comparti produttivi (tra cui, ad esempio, il settore vitivinicolo, ortofrutticolo, olivicolo, ecc.) quando vengono accompagnati da investimenti capaci di innovare la tecnologia relativa ai processi produttivi, rendere la produzione maggiormente sostenibile e ampliare il mercato dei prodotti nel contesto internazionale.

Vero è che non tutti i comparti agricoli godono della medesima attenzione, tuttavia, motivazioni di ordine diverso possono essere accomunate in quanto sono riconducibili, in parte, all'evoluzione del quadro normativo riconducibile al settore agricolo e, in altra parte, alla prospettiva segnata a livello europeo relativamente all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili, in quanto finalizzato a mettere a disposizione prodotti finanziari che perseguono obiettivi ecosostenibili per favorire gli investimenti privati verso quelle attività che risultano coerenti con tali obiettivi quale ulteriore componente della strategia europea sullo sviluppo sostenibile².

Come noto, da parte delle imprese agricole la necessità di accedere a forme di finanziamento è sempre stato una questione particolarmente delicata e determinante in ragione principalmente delle caratteristiche proprie dell'attività agricola e del mercato di riferimento. In questo contesto acquisiscono valenza gli strumenti a sostegno delle imprese agricole, posto che la disponibilità di risorse economiche rappresenta una delle condizioni indispensabili per la crescita di una impresa, qualsiasi sia l'attività produttiva, e per assicurarle stabilità e sviluppo nel tempo, nonché per perseguire gli obiettivi di sostenibilità. Il settore agricolo

¹ Si consideri che nel 2023 il settore ha attratto investimenti per 167 milioni di euro, segnando un aumento del 9,8% rispetto all'anno precedente, con oltre 340 *startup* attive che stanno ridefinendo il panorama agroalimentare nazionale.

² Cfr. reg. (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del reg. (UE) 2019/2088.

risulta, invero, particolarmente esposto alla volatilità dei prezzi e alla rapidità dei cambiamenti che si susseguono a livello dell'attività produttiva, ove alle criticità dettate dai cambiamenti climatici si lega il tema dell'accesso alle materie prime e dei costi della produzione, e del mercato di destinazione degli alimenti ove le maggiori criticità sono dettate da fattori strutturali quali la debolezza economica e contrattuale dell'agricoltore che si riflette anche nella ripartizione del valore lungo la filiera agroalimentare, nonché in quelli di ordine geopolitico che, in quanto imprevedibili, possono incidere nel contesto delle relazioni contrattuali di durata per la fornitura degli alimenti di produzione europea verso Paesi terzi.

Storicamente, a livello interno il legislatore aveva riservato al settore una disciplina intesa *al conseguimento di fini di utilità sociale inerenti alla tutela della produzione agricola e del suo incremento*³ che veniva ricompresa nell'ambito di alcune operazioni di credito agrario dotate di carattere di specialità e oggetto di apposita disciplina. La portata innovatrice del processo di "despecializzazione" dell'attività bancaria, che ha costituito uno degli aspetti maggiormente rilevanti del nuovo ordinamento bancario introdotto dal d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385, *Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia* ("TUB"), si manifesta in tutta la sua evidenza con riferimento al settore dei c.d. "crediti speciali" e, in particolare, del sistema dei finanziamenti bancari in agricoltura⁴. Una evoluzione normativa che, se contestualizzata nell'ambito di un quadro complesso che tenga in dovuta considerazione i diversi aspetti che incidono sull'attività primaria – tra cui le caratteristiche proprie all'attività agricola, l'evoluzione del sistema di sostegno pubblico dettato dalla politica agricola comune, nonché la collocazione dell'impresa agricola all'interno del sistema agroalimentare e la regolazione giuridica della filiera oltre alla crescente competitività che anima i mercati internazionali in cui opera l'agricoltore – mette in risalto i profondi limiti del rapporto tra agricoltura e accesso al credito bancario e l'impossibilità del sistema di rispondere alle nuove sfide di fronte al quale si trova l'agricoltore nel suo quotidiano operare⁵. Criticità

³ Cfr. Corte Cost. 11 aprile 1969, n. 77, in *Foro It.*, 1969, I, 1394.

⁴ Sul punto A. JANNARELLI, (voce) *Credito agrario*, in *Digesto civ.*, *Disc. priv.*, *sez. civ.*, V, Torino, 1989, 12; S. LANDINI, *Tensioni e innovazioni nel credito agricolo. Una riflessione giuridica*, in «Dir. agroalim.», 2017, p. 511; N. LUCIFERO, *L'accesso al credito da parte delle imprese agricole tra intervento pubblico e iniziative private*, in F. DI MARZIO-S. LANDINI (a cura di), *Il finanziamento dell'impresa agricola*, Milano, 2019, p. 309; ID., *Il credito agrario*, in L. COSTATO-F. ALBISINNI (diretto da), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Padova, 2023, p. 549; AA.VV., *Il credito agrario oggi: profili gestionali, operativi e normativi per la promozione di uno sviluppo sostenibile*, «I Georgofili. Quaderni», Firenze, 2022.

⁵ In argomento, S. CARMIGNANI, *Agricoltura, finanziamento e fiscalità. Brevi considerazioni*, in «Dir. giur. agr. al. e dell'amb.», 2025, p. 1; EAD., *Sostenibilità e credito agrario. Un binomio difficile?*, in «Riv. dir. alim.», fasc. n. 4, 2024, p. 57.

insite al settore e la transizione verso modelli produttivi maggiormente sostenibili e resilienti ai cambiamenti climatici hanno portato a un ripensamento dei modelli organizzativi e dei processi produttivi del settore agricolo, il cui adattamento richiede tuttavia l'attivazione di forme di investimenti maggiormente complesse e per lo più di media-lunga durata.

In questa prospettiva si inseriscono le considerazioni che seguono, che si propongono di offrire una prima lettura di ordine sistematico del tema degli investimenti privati in agricoltura, avendo cura di segnalare le motivazioni che sono alla base di una attenzione del settore medesimo, che si rinvergono nel contesto dell'evoluzione della disciplina di settore, e che quindi potrebbero essere qualificate quali "interne", rispetto a quelle "esterne" che rinvergono la loro fonte nel contesto della disciplina in materia di finanza sostenibile attraverso l'adozione di un quadro disciplinare che mira a informare gli investitori in merito all'ecosostenibilità di un'attività economica, definendo criteri comuni a livello europeo.

A tale proposito, giova osservare che queste valutazioni non rilevano in termini sistemici in funzione del riconoscimento di regole giuridiche volte a prevedere una sorta di disciplina speciale relativa alla finanza per il settore agricolo, quanto piuttosto si propone di evidenziare la tendenza della finanza, e quindi, come detto, principalmente dei fondi di *private equity* e di *venture capital*, a considerare il settore agricolo quale area per un potenziale investimento in funzione della sua potenzialità e della sua capacità evolutiva, oltretutto maggiormente *compliant* con la disciplina degli investimenti sostenibili e così perseguire il fine voluto dal legislatore europeo di realizzare una crescita sostenibile e inclusiva del settore economico. Su tali basi è quindi possibile leggere questo fenomeno che guarda al rapporto tra "finanza sostenibile" e "agricoltura" quale utile strumento per prospettare nuove opportunità e superare le criticità che il settore presenta anche sotto il profilo della disciplina di riferimento.

2. LA COMPETITIVITÀ DELL'IMPRESA AGRICOLA E GLI STRUMENTI DI GOVERNO DEL MERCATO NEL QUADRO DISCIPLINARE DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

Muovendo da alcune considerazioni di carattere generale è bene da subito collocare queste riflessioni nel contesto di un processo in seno all'evoluzione della politica agricola comune ("PAC") attraverso cui si è contribuito a determinare il venir meno di quel tradizionale sistema di protezione che aveva per anni segnato il settore in luogo di un forte isolamento dell'agricoltore, oramai esposto ai rischi collegati alla produzione e al mercato. Un percorso evolutivo

avviato a far data dalla riforma della PAC del 2003⁶ e consolidatosi nel corso degli anni, che hanno visto emergere le criticità connesse all'isolamento dell'agricoltore, da cui è scaturita l'esigenza dell'adozione di strumenti giuridici per sostenere la resilienza dell'operatore, e al suo inserimento nel contesto del dinamismo delle relazioni lungo la filiera agroalimentare.

Scelte di indirizzo politico maturate in sede europea hanno acuito la tradizionale debolezza strutturale dell'imprenditore agricolo e messo in risalto le congenite caratteristiche proprie del mercato primario, tra cui in primo luogo l'instabilità dei prezzi delle *commodities*. E così, verso la fine della prima decade di questo secolo (2007-2008), in mancanza di qualsivoglia meccanismo di stabilizzazione dei prezzi, gli agricoltori si sono trovati a fronteggiare la volatilità dei prezzi mondiali di molte *commodities* agricole, ascrivibili a un concorso di cause assai diverse tra loro che, tuttavia, si sono presentate (tutte) nel medesimo tempo. Ci sono stati fattori strutturali, in azione da tempo, ai quali si sono aggiunti una serie di fattori congiunturali, alcuni dei quali anche legati tra loro, che hanno operato sia dal lato dell'offerta, che da quella della domanda, così spingendo nella stessa direzione e rinforzandosi a vicenda⁷. Dal lato dell'offerta, nel decennio precedente la "bolla" si è assistito a un periodo di rallentamento dei tassi di crescita della produzione, dovuto soprattutto a una minore crescita delle rese, rispetto a quanto era avvenuto dopo la rivoluzione verde degli anni Sessanta. Parallelamente, vi è stato un aumento dei costi di produzione e quindi un tendenziale peggioramento delle ragioni di scambio a monte e a valle dell'agricoltura, il cui principale effetto è stato una tendenziale riduzione degli investimenti, specie nei Paesi in via di sviluppo. Questi ultimi, infatti, sono via via diventati importatori netti di alimenti, anche perché incentivati dalla situazione di eccesso di offerta e di bassi prezzi mondiali dovuta agli effetti delle politiche agrarie di sostegno dell'agricoltura dei Paesi sviluppati che esportavano le proprie eccedenze sui mercati mondiali. Dal lato della domanda i fattori strutturali sono, in primo

⁶ Per una ricostruzione dell'evoluzione della PAC e degli effetti della riforma del 2003 si veda, per tutti, L. COSTATO, *Le conseguenze della trasformazione della Pac*, in «Riv. dir. agr.», 2017, I, p. 526.

⁷ Ricorda F. DE FILIPPIS, *La volatilità dei mercati agricoli mondiali: le cause, gli effetti, le politiche possibili*, in «Riv. dir. alim.», fasc. 4, 2012, pp. 19-21, che «i mercati agroalimentari mondiali sono entrati dal 2007 in una fase di grande volatilità: non si tratta di un fatto passeggero giacché vi sono all'opera fattori strutturali, sia dal lato della domanda che dell'offerta, che rendono i mercati agricoli più vulnerabili ai tanti effetti dei fenomeni congiunturali che in agricoltura sono fisiologicamente molto frequenti. Va detto che ciò è accaduto in una fase in cui le politiche agrarie e, in particolare la PAC, stavano smantellando le misure di protezione dei mercati e la gestione amministrata dei prezzi, ossia i principali strumenti del vecchio paradigma di intervento pubblico in agricoltura».

luogo, la crescita della domanda di alimenti, soprattutto proteici, da parte di Paesi emergenti quali Cina e India, con il conseguente aumento della domanda di cereali per l'alimentazione animale. In secondo luogo, la crescita della richiesta di cereali per la produzione di biocarburanti è stata alimentata anche dalle politiche di incentivazione, specie da parte degli Stati Uniti⁸. A questi fattori, prettamente economici, se ne sono aggiunti altri contingenti, tra cui, in particolare, gli eventi climatici avversi e i cambiamenti da essi determinati alle fasi stagionali, che hanno interessato talune produzioni determinando cali dei raccolti, talvolta perdite totali, con conseguenti forti rialzi dei relativi prezzi sul mercato mondiale oltre ai fattori riconducibili agli eventi geopolitici e alle crisi internazionali che stanno caratterizzando gli ultimi anni. In buona parte conseguenti a questi si è tra l'altro aggiunto l'aumento delle materie prime e dei costi energetici.

In questa direzione, mi pare che possa essere utile osservare, anche in una prospettiva di inquadramento sistematico della materia, che, in linea con l'evoluzione tracciata dalla PAC, le ultime riforme, tra cui in particolare a far data da quella del 2013 per il periodo 2014-2020⁹, da ultimo confermate con gli interventi del dicembre 2021¹⁰, si è assistito a quell'inversione di rotta dettata dal legislatore europeo con riferimento alle misure di intervento pubblico in agricoltura in favore della previsione di un apparato di norme di matrice privatistica poste a governo del mercato. In particolare, è con il reg. (UE) 1308/2013, seguito dal reg. (UE) 2017/2393 del 13 dicembre 2017 (il

⁸ Così F. DE FILIPPIS, *La volatilità dei mercati agricoli mondiali: le cause, gli effetti, le politiche possibili*, cit., pp. 20-21.

⁹ Termine prorogato con l'adozione del reg. (UE) 2020/2220 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che stabilisce alcune disposizioni transitorie relative al sostegno da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) negli anni 2021 e 2022 e che modifica i regolamenti (UE) n. 1305/2013, (UE) n. 1306/2013 e (UE) n. 1307/2013 per quanto riguarda le risorse e l'applicazione, negli anni 2021 e 2022, e il regolamento (UE) n. 1308/2013 per quanto riguarda le risorse e la distribuzione di tale sostegno, in relazione agli anni 2021 e 2022, fino al 31 dicembre 2022.

¹⁰ Cfr. reg. (UE) 2021/2015 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) 1305/2013 e 1307/2013; reg. (UE) 2021/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013; reg. (UE) 2021/2017 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 che modifica i regolamenti (UE) 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione.

c.d. “regolamento *omnibus*”) che, da ultimo, ha trovato conferma mediante le modifiche apportate all’ocm dal reg. (UE) 2021/2117, che si è concretizzato quell’ulteriore stadio del processo di liberalizzazione dei mercati agroalimentari che ha fatto venir meno i meccanismi di protezione che per decenni avevano segnato la politica europea.

Pertanto, gli imprevedibili eventi che si sono verificati sommati alle scelte di indirizzo della PAC, hanno ulteriormente rimarcato la situazione estremamente critica in cui versa l’agricoltore, costretto ad operare sul mercato come qualsiasi altro operatore economico, benché abbia un tessuto imprenditoriale e una struttura aziendale diversi. Se in passato la protezione assicurata agli agricoltori dalla politica dei prezzi e dai meccanismi di gestione dei mercati consentiva di porre in un secondo piano gli strumenti di gestione del rischio e di tutela operanti sul settore contrattuale, il venir meno della prima comporta inevitabilmente la necessità di potenziare i secondi, quanto meno per rendere maggiormente equilibrato il dialogo tra imprenditori lungo la catena alimentare e così attenuare l’eccessiva asimmetria di potere contrattuale attualmente esistente tra il lato dell’offerta e quello della domanda dei prodotti agricoli¹¹.

Infatti, in un contesto di forti tensioni all’interno delle Istituzioni europee, è stato definito un nuovo assetto di regole poste a governo del mercato agroalimentare, frutto di scelte di politica economica che hanno fatto venir meno il previgente modello normativo fondato su strumenti pubblicistici, a favore di un progressivo rafforzamento del ruolo dei privati nel governo e nella gestione della filiera, attraverso l’adeguamento della normativa agli obiettivi posti dalla PAC. Al riguardo, infatti, è stato posto fine agli ultimi meccanismi di contingentamento della produzione¹², mentre altri, sebbene non abrogati, sono stati modificati sul piano della loro natura giuridica, con riflessi concreti a livello attuativo¹³, in favore di una transizione verso una totale liberalizzazione dei

¹¹ Squilibri che si rinvergono anche a livello europeo nella citata Risoluzione del Parlamento europeo del 7 settembre 2010, *Redditi equi per gli agricoltori: migliore funzionamento della filiera alimentare in Europa* (2011/C 308 E/04).

¹² La riforma della PAC 2014-2020 ha infatti confermato il superamento di alcuni vincoli quantitativi alla produzione, tra cui, la cessazione delle quote latte, a far data dal 1° aprile 2015, ai sensi dell’art. 230, par. 1, lett. a), reg. (UE) 1308/2013, e l’eliminazione delle quote di produzione per lo zucchero dal 1° ottobre 2017, a norma dell’art. 124, reg. (UE) 1308/2013. In argomenti, *ex multis*, A. JANNARELLI, *Quote di produzione (voce)*, in *Digesto, disc. priv.*, XVI, Torino, 1997.

¹³ Ai sensi dell’art. 61 del reg. (UE) 1308/2013, dal 1° gennaio 2016 sono venuti meno i diritti di impianto e di reimpianto, e le conseguenti regole previste per il loro riconoscimento e la loro circolazione, ed è stato attuato un nuovo regime caratterizzato dalle “autorizzazioni”, quale strumento di matrice amministrativa rilasciate ai produttori da parte dello Stato membro oppure delle Regioni. In dottrina, per una ricostruzione della disciplina, F. ALBISINNI, *I diritti di impianto dei vigneti e la loro circolazione*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ e E. ROOK BASILE (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, vol. 1, *Diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*, Torino,

mercati che avrà luogo definitivamente al fine del presente decennio. Strumenti della produzione agricola, di natura incentivante e disincentivante, che in passato avevano segnato le misure di matrice pubblicistica previste in relazione a specifici e limitati contesti del mercato ritenuti maggiormente sensibili alla frammentazione dell'offerta, oppure, giustificate in funzione dell'impatto della produzione sul territorio, che nell'attuale regime sono stati superati dal processo di liberalizzazione dei mercati e dal consolidarsi di una forte regolazione della disciplina, perseguita principalmente attraverso il contratto, per il funzionamento del mercato.

È chiaro che la riduzione delle misure di sostegno al reddito degli agricoltori, unitamente al venir meno dei meccanismi di contingentamento delle produzioni, riflettono una profonda scelta politica delle Istituzioni europee dettate dalla volontà di far cessare gli strumenti di "protezione" previsti per l'agricoltore in favore di un sistema che colloca quest'ultimo al pari degli altri operatori, produttori o distributori, nella filiera. Trattasi di un processo che ha richiesto l'adozione di un nuovo strumentario per rendere maggiormente solido il potere contrattuale dei produttori agricoli in un mercato sempre più dinamico e competitivo.

Nella descritta prospettiva hanno acquisito rilievo gli strumenti di regolazione dei mercati agroalimentari, principalmente riservati all'autonomia privata, che tendono a riflettere l'esigenza di una sempre più efficace interazione tra i diversi operatori della filiera e che al contempo mirano a garantire l'equilibrio nelle relazioni contrattuali a favore della parte debole del settore agroalimentare¹⁴, nonché l'equa ripartizione del valore aggiunto tra gli attori

2011, p. 348; da ultimo, sia consentito rinviare a N. LUCIFERO, *Il sistema di autorizzazioni per gli impianti viticoli: il regime vigente e la riforma dell'OCM post 2020*, in «Riv. dir. agr.», 2020, I, p. 254; A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE e N. LUCIFERO (a cura di), *Manuale di legislazione vitivinicola*, Torino, 2022, p. 89 ss.

¹⁴ Profilo che era già emerso in sede di discussione per la revisione dei regolamenti della PAC, e che si è tradotto nell'adozione della dir. UE 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare, con l'individuazione dei parametri per considerare sleali i comportamenti delle imprese dominanti nella filiera agroalimentare e l'adozione di una lista minima di pratiche commerciali sleali che gli Stati devono necessariamente considerare vietate negli ordinamenti nazionali. La direttiva è stata recepita a livello interno dal d.lgs. n. 198/2021. In dottrina, *ex multis*, S. PAGLIANTINI, *Dal B2C al B2B: una prima lettura della Dir. (UE) 2019/633 tra diritto vigente ed in fieri*, in «Nuove leggi civ. comm.», 2020, p. 220; L. RUSSO, *Le pratiche commerciali scorrette nella filiera agroalimentare tra diritto UE e diritto interno*, in «Diritto agroalim.», 2020, p. 401; ID., *La direttiva UE 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare: una prima lettura*, in «Riv. dir. civ.», 2019, p. 1418; A. JANNARELLI, *La tutela dei prodotti agricoli nella filiera agro-alimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, in «Riv. dir. agr.», 2019, I, p. 28; ID., *La "giustizia contrattuale" nella filiera agro-alimentare: considerazioni in limine all'attuazione della direttiva n. 633 del 2019*, in «Giust.

della catena alimentare. In tale contesto, non si può non osservare come la dispersione del valore rappresenti un elemento strutturale che coinvolge le regole del mercato concorrenziale, ove le imprese operano in una logica di equilibrio, economico e contrattuale, e concorrono alla trasmissione, trasformazione e distribuzione dei prodotti¹⁵.

Invero, il legislatore ha dovuto necessariamente definire un nuovo sistema di norme per contrastare la dispersione del valore aggiunto lungo la filiera e migliorare il posizionamento degli agricoltori nella catena del valore: operazione che ha richiesto una profonda rivisitazione del quadro delle regole relative alle relazioni di filiera nei mercati agroalimentari che non si esaurisce nel solo fine dell'equilibrio contrattuale, e quindi alle regole contrattuali o di contrasto alle pratiche commerciali sleali, ma facendo leva sui nuovi e vecchi strumenti innova il sistema per il funzionamento della filiera. È proprio l'agricoltore che si pone al centro delle previsioni legislative di cui al reg. (UE) 1308/2013, in qualità di soggetto operante nel contesto della filiera agroalimentare e segnato da relazioni contrattuali, a monte e a valle, in cui acquisisce rilevanza la sua forza negoziale. Predetto potere negoziale, infatti, sembra esprimersi non solo nella concentrazione dell'offerta, ma anche nella regolazione dell'offerta medesima, unitamente alla pianificazione delle produzioni dei prodotti di qualità¹⁶, oltre che nella sua capacità di cooperare con le altre imprese tali da creare sinergie con gli altri operatori, sviluppando nuove tecnologie e nuove

Civ.», 2021, p. 199; S. MASINI, *Labuso nella contrattazione di impresa nella filiera agroalimentare*, in «Diritto agroalim.», 2019, p. 261. Con riferimento all'attuazione interna, per tutti, A. JANNARELLI, *Il d.lgs. 198 del 2021, attuativo della direttiva n. 633/2019 sulle pratiche scorrette nella filiera agro-alimentare: una prima lettura*, in «Giust. civ.», 2021, p. 741; M. GIUFFRIDA, *Neoformalismo contrattuale tra tutela del contraente debole e mercato*, in «Riv. dir. alim.», fasc. 4, 2021, p. 22; S. MASINI, *Abusi di filiera (agro-alimentare) e giustizia del contratto*, Bari, 2022; sia licito rinviare anche a N. LUCIFERO, *Il contratto di cessione dei prodotti agricoli e alimentari nelle relazioni business to business. Regole e funzioni del contratto nel sistema della filiera agroalimentare*, in «Persone e Mercato», fasc. 1, 2024, p. 91.

¹⁵ In dottrina, il tema della ripartizione del valore è stato puntualmente trattato da I. CANFORA, *Rapporti tra imprese e ripartizione del valore nella filiera agroalimentare*, in «Riv. dir. alim.», fasc. 2, 2022, p. 5 ove l'A. osserva, correttamente, che nei mercati agroalimentari si assiste ad dispersione del valore lungo la filiera, espressione di una volatilità dei prezzi, in riferimento al prezzo pagato agli agricoltori, con un corrispondente vantaggio economico a favore degli operatori più forti che si collocano a valle ove operano le imprese di distribuzione che, per il potere contrattuale dato dal loro posizionamento nella filiera, e per il potere economico, riescono a dettare le regole del gioco a discapito degli imprenditori posti a monte. Ancora sul tema, M. FERRARI, *Fattori di produzione, innovazione e distribuzione di valore nella filiera agroalimentare*, Milano, 2023. Per una ampia disamina del tema delle relazioni contrattuali nella filiera agroalimentare e delle relative criticità sia consentito rinviare a N. LUCIFERO, *Il contratto di cessione dei prodotti agricoli e alimentari nella disciplina del mercato e della concorrenza*, Milano, 2023, p. 134 e ss.

¹⁶ Cfr. art. 166 *bis* reg. (UE) 1308/2013.

produzioni da immettere sul mercato garantendo la creazione di una filiera trasparente e equilibrata.

Dalla riforma del 2003 prende, infatti, avvio una nuova stagione segnata da una forma di isolamento dell'agricoltore sul mercato (a cui non era certamente pronto) che si manifesta in una sua debolezza concorrenziale legata alla struttura aziendale e che si accentua in tutta la sua complessità nel potere di offerta dei propri prodotti, oltre che nella difficoltà di poter fronteggiare le crisi dettate dal mercato o dagli eventi climatici avversi, ascrivibili il più delle volte ai cambiamenti climatici o a fenomeni catastrofici che hanno interessato le produzioni con conseguenti cali dei raccolti che, a loro volta, hanno determinato in modo pressoché immediato, forti rialzi dei costi dei prezzi. Queste scelte di politica agricola adottate in sede europea che, sul piano microeconomico si rilevano nella menzionata posizione di debolezza strutturale dell'agricoltore, a livello macroeconomico hanno riportato in auge il tema della *food security* e della capacità del sistema agricolo europeo di poter garantire gli approvvigionamenti alimentari.

3. L'IMPRESA AGRICOLA NEL DINAMISMO DELLA FILIERA AGROALIMENTARE: REGOLE PER IL MERCATO E PER LA SUA SOSTENIBILITÀ

Ulteriore perno del ragionamento è il contesto in cui si inserisce l'agricoltore nel dinamismo della sua attività e che rileva sul piano delle regole oltreché delle finalità impartite dalla strategia europea sulla sostenibilità. Invero, l'esigenza di conciliare un'agricoltura ecocompatibile e, al contempo, di contribuire in modo significativo al contrasto dei cambiamenti climatici, sono alla base della prospettiva segnata dalle Istituzioni europee con riferimento al tema ambientale e alla necessità di adottare una visione strategica a lungo termine, coerente con l'Agenda 2030¹⁷, di cui il *Green Deal* europeo¹⁸ è parte

¹⁷ Attraverso la Risoluzione del 25 settembre 2015, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (*The 2030 Agenda for Sustainable Development*) che rappresenta un programma di azione per *le persone, il pianeta, la prosperità e la pace*, prevedendo 17 obiettivi (c.d. *Sustainable Development Goals*) e 169 traguardi (o *Target*), le cui finalità sono interconnesse tra loro e indivisibili e dalla portata omnicomprensiva. Tale atto si basa espressamente sulla supremazia dello sviluppo sostenibile, quale principio guida composto di portata universale e fondamentale per l'integrazione con le politiche settoriali, capace di garantire l'equità intergenerazionale auspicata da Agenda 2030 nel rispetto dell'equilibrio e dell'integrità degli ecosistemi, contribuendo al contempo al benessere umano globale.

¹⁸ Cfr. Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 11 dicembre 2019, *Il Green Deal europeo*, COM(2019)640.

integrante – come espressamente dichiara – e ne riflette alcune caratteristiche in termini di obiettivi e di azioni interconnesse tra loro.

La componente ambientale risulta fortemente presente nella strategia europea sulla sostenibilità, nella sua connotazione pluridimensionale, e impone di preservare e ripristinare gli ecosistemi e la biodiversità¹⁹ di cui riconosce l'importanza di garantire la loro funzione naturale per la salvaguardia del Pianeta²⁰. La strategia delle Istituzioni europee muove da una considerazione unitaria, ossia la necessità di invertire la rotta e adottare una strategia che leghi competitività e tutela dell'ambiente attraverso il ricorso alla sostenibilità, e adotta il medesimo schema programmatico. Infatti, oltre a una impronta fortemente ambientale, gli atti di *soft law* che si sono susseguiti negli ultimi anni si accomunano per il grado di precettività, e dunque di forza operativa, e per la loro natura programmatica che si esprime nel definire obiettivi e strategie finalizzate a realizzare una economia sostenibile, inclusiva, climaticamente neutra, capace di migliorare la qualità della vita delle generazioni presenti e future.

Ora, la maturata convinzione che la configurazione di un modello unitario identificato nel concetto di “filiera” all'interno del quale si inserisce il sistema di produzione non limitato ai soli beni primari derivati dall'attività agricola, bensì a una visione più ampia e complessa ricomprendente tutte le fasi della trasformazione e della distribuzione degli *alimenti*, e quindi anche le relazioni contrattuali che sono alla base delle relazioni tra i soggetti della filiera, rappresentano il nuovo paradigma che comprende l'insieme dei soggetti che vi operano e delle operazioni che concorrono alla realizzazione e al trasferimento del prodotto fino alla sua utilizzazione, si evince sotto diversi profili riconducibili agli interventi legislativi dello Stato regolatore.

Invero, l'approccio di sistema che guarda alla disciplina dei prodotti alimentari non per sé soli, bensì muovendo dall'attività agricola, assumendoli in una prospettiva di *filiera* unitaria, attenta al mercato e insieme consapevole del ruolo della produzione primaria, porta a evidenziare le novità emergenti che segnano le fasi della produzione e della commercializzazione, nel senso della connotante dimensione relazionale tra gli operatori coinvolti, dove i loro rapporti di interconnessione sono ogni giorno più diffusi e profondi.

¹⁹ Cfr. Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 20 maggio 2020, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2020*, COM(2020)380.

²⁰ Cfr. Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo del 15 ottobre 2020, *Lo stato della natura nell'Unione europea*, COM(2020)635.

Sul piano sistematico la prospettiva di *filiera*, che comprende soggetti e operazioni diverse, flussi di prodotti e un complesso e articolato sistema di relazioni – peraltro non sempre analoghe in tutti i comparti produttivi, in quanto taluni settori riflettono modalità tecniche differenti, radicate da tempo negli usi locali – si presenta esternamente come un sistema unitario attraverso cui perseguire le finalità previste dal legislatore, tra cui, in particolare, il funzionamento del mercato agroalimentare. Sul piano concettuale, questo individua uno schema logico-formale attraverso cui cogliere nella sua interezza la sua funzione con riguardo al mercato e alla sua regolazione. Senza anticipare quanto verrà osservato in seguito, è opportuno considerare come in tale contesto gli stessi interventi in materia contrattuale non costituiscono più soltanto un criterio ermeneutico in grado di fare emergere, e così dare rilevanza, allo schema formale del contratto, quanto piuttosto un modo per fare emergere l'assetto degli interessi sottostanti che sono, come detto, diretti alla regolazione del mercato di riferimento.

Sul piano giuridico la nozione di *filiera* prescinde da una valutazione specifica della qualifica del soggetto o dell'oggetto, ma si incentra sul funzionamento del sistema interno, in quanto ritenuto necessario, per raggiungere gli obiettivi specifici previsti dal legislatore nel mercato agroalimentare quali, in particolare, la *food safety*, la *food security* e, da ultimo, *food sustainability*. Si tratta di regole diverse che si applicano ai rapporti finali con i consumatori di alimenti e, ugualmente, alle fasi intermedie della filiera caratterizzate dalle relazioni con gli altri operatori, siano essi industriali o distributori, in quanto interdipendenti e complementari.

Siffatte considerazioni inducono a rilevare come le relazioni tra gli operatori della filiera siano oggi segnate, inevitabilmente, da diversi ordini di priorità che vengono tenuti in considerazione in una logica non alternativa, bensì unitaria, con riferimento a una filiera che *funziona* – o per meglio dire “si propone di funzionare” – per i consumatori, i produttori, il clima e l'ambiente. Si tratta dunque di una strategia unitaria che supera le tradizionali categorie giuridiche per raggiungere obiettivi e finalità che accomunano tutti i soggetti che ne fanno parte e per rafforzare la resilienza del sistema alimentare, in tal modo, garantendo la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari di fronte ai cambiamenti climatici e alla perdita di biodiversità, guidando altresì la transizione dell'Unione europea verso la sostenibilità competitiva dal produttore al consumatore mediante anche lo sfruttamento di nuove opportunità dettate dalla tecnologica. La prospettiva delineata dall'indagine, nei termini sinteticamente riportati, sposta l'attenzione sul piano degli obiettivi che il mercato agroalimentare deve perseguire e, quindi, richiede di valutare la ricaduta sul piano giuridico di un evento, sia esso una calamità ambientale o una crisi

economica o geopolitica, sul funzionamento della filiera. Questa prospettiva rivela, ad avviso di chi scrive, con maggiore chiarezza un profilo di assoluto interesse che si esprime nel ruolo cardine del produttore agricolo rispetto agli altri operatori della filiera, in funzione del processo produttivo, ovvero quale snodo che consente ai soggetti a valle di trasformare il prodotto agricolo da immettere sul mercato alimentare²¹. In tal senso, rilevano alcuni interventi normativi che, nella prospettiva segnata dalla *sostenibilità* alimentare, pongono l'accento sulla *resilienza* dell'impresa agricola – peraltro, ben marcata dalla Comunicazione della Commissione²² pubblicata a poche settimane dall'avvio del conflitto bellico in Ucraina²³ – in quanto struttura necessaria per il perseguimento della *food security*, oltre che per il funzionamento della filiera.

Il riferimento alla resilienza acquisisce nella prospettiva ermeneutica, ora delineata, un particolare significato e porta a considerare il rilievo della con-

²¹ Nel contesto della nuova PAC, gli obiettivi di cui all'art. 6 del reg. (UE) n. 2021/2115 sono espressamente volti a sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza del settore agricolo in tutta l'Unione al fine di rafforzare la sicurezza alimentare a lungo termine, e la diversità agricola, nonché garantire la sostenibilità economica della produzione agricola nell'Unione; migliorare l'orientamento al mercato e aumentare la competitività delle aziende agricole, sia a breve che a lungo termine, compresa una maggiore attenzione alla ricerca, alla tecnologia e alla digitalizzazione; migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore; contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento agli stessi, anche riducendo le emissioni di gas a effetto serra e migliorando il sequestro del carbonio, nonché promuovere l'energia sostenibile; promuovere lo sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali, come l'acqua, il suolo e l'aria, anche riducendo la dipendenza dalle sostanze chimiche; contribuire ad arrestare e invertire il processo di perdita della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi; attirare e sostenere i giovani agricoltori e i nuovi agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale sostenibile nelle zone rurali; promuovere l'occupazione, la crescita, la parità di genere, compresa la partecipazione delle donne all'agricoltura, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle zone rurali, comprese la bioeconomia circolare e la silvicoltura sostenibile; migliorare la risposta dell'agricoltura dell'Unione alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti di alta qualità, sani e nutrienti prodotti in modo sostenibile, ridurre gli sprechi alimentari nonché migliorare il benessere degli animali e contrastare le resistenze antimicrobiche.

²² Cfr. Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 23 marzo 2022, *Proteggere la sicurezza alimentare e rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari* [COM(2022)133 def.].

²³ L'attuale situazione ha posto, infatti, l'accento sulla dipendenza del sistema alimentare europeo dalle importazioni dei fattori di produzione, come combustibili fossili, concimi, mangimi e materie prime, confermando la necessità di un riorientamento sostanziale dell'agricoltura e dei sistemi alimentari unionali verso una maggiore sostenibilità dell'intero sistema, in linea con il *Green Deal* e la riforma della PAC. Per far fronte a queste "crisi" del settore, le misure di sostegno di emergenza a breve termine non possono essere ritenute più, da sole, sufficienti, ma occorre programmare e riorientare il settore agricolo, a lungo termine, nell'ottica della sostenibilità e della resilienza. Così, Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 23 marzo 2022, *Proteggere la sicurezza alimentare e rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari*, cit., 11.

tinuità della produzione agricola, che può altrimenti essere gravemente messa in pericolo dalle crisi economiche, dalle calamità ambientali anche determinate dai cambiamenti climatici e che gli strumenti della gestione del rischio possono in qualche modo contribuire a mitigare. Considerata l'importanza della partecipazione degli agricoltori agli strumenti volti alla gestione del rischio, il legislatore europeo ha posto al centro anche della nuova PAC il sostegno dato dalle contribuzioni di natura pubblica, in parte europee e in parte statali. In particolare, è rimessa allo Stato membro la facoltà di assegnare fino al 3% dei pagamenti diretti a titolo di contributo per uno strumento di gestione del rischio (art. 19 del reg. (UE) 2021/2115)²⁴.

La questione, per le considerazioni ora esposte, non può essere quindi limitata alle sole osservazioni inerenti al rischio e alla sua gestione attraverso gli strumenti privatistici e le norme incentivanti previste dall'ordinamento²⁵ ma, per gli effetti che questo produce sull'attività dell'impresa, risulta fortemente collegata alla sostenibilità finanziaria aziendale, financo all'accesso al credito²⁶. Invero, il legame tra il rischio creditizio e i rischi della produzione agricola porta, nella valutazione delle determinazioni in merito all'erogazione del credito, a considerare i profili relativi proprio alla produzione, oltre che allo stato patrimoniale finanziato, e crea nel settore agricolo un legame indiretto tra rischio creditizio e rischio di calamità naturali ed eventi climatici che possono impattare sui livelli quantitativi e qualitativi della produzione. Pertanto, i fattori di rischio devono essere presi in considerazione, non limitatamente agli eventi diretti che essi causano, ma per l'impatto che il danno può avere sulla produzione e a livello aziendale, con conseguenze talvolta particolarmente rilevanti sul piano finanziario. Un pregiudizio che implica la necessità di ripristinare la struttura produttiva secondo i naturali ritmi biologici e che determina l'assenza dell'impresa dal mercato, con conseguenti perdite di

²⁴ All'art. 76 del reg. (UE) 2021/2115 si attribuisce ai singoli Stati membri la facoltà di concedere un sostegno economico agli strumenti di gestione del rischio ivi previsti, in ossequio al principio di sussidiarietà. Tale sostegno può essere concesso per promuovere gli strumenti di gestione del rischio che aiutano gli "agricoltori in attività" a gestire i rischi di produzione e di reddito connessi alla propria attività agricola che esulano dal loro controllo e che contribuiscono al conseguimento degli obiettivi della PAC previsti dall'art. 6 del medesimo regolamento.

²⁵ In dottrina, L. COSTATO, *Rischio in agricoltura*, in *La gestione del rischio in agricoltura*, «I Georgofili. Quaderni», Firenze, 2018; per una ampia ricostruzione della disciplina di riferimento S. BOLOGNINI, *Gestione del rischio in agricoltura e strumenti privatistici*, in «Riv. dir. agr.», 2020, I, p. 167.

²⁶ Nel contesto di una ridefinizione unitaria della normativa bancaria, il TUB prevede al suo interno una disciplina rubricata "Credito agrario e peschereccio". In particolare, pur mantenendo una sua marginale autonomia, il credito agrario viene modificato sostanzialmente ad iniziare dalla sua stessa definizione che l'art. 43 qualifica nella *concessione da parte di banche di finanziamenti destinati alle attività agricole e zootecniche nonché a esse connesse o collaterali*.

investimenti, oppure determinando l'impossibilità di soddisfare gli impegni assunti e la domanda dei propri prodotti.

La dimensione giuridica della filiera agroalimentare deve essere altresì misurata anche nella prospettiva delle direttrici europee concernente la strategia sulla sostenibilità del *Green deal*. Invero, sulla base dell'analisi economica e politica da tempo maturata in ambito internazionale, attraverso il concetto della *sostenibilità dello sviluppo* – quale misura degli interventi umani nel ricercare lo sviluppo economico e il godimento della ricchezza della natura, il cui limite è rappresentato dalla capacità biologica degli ecosistemi e delle risorse di esaurirsi – si esige che ogni intervento tenga in considerazione i bisogni delle generazioni future, giungendo alla proposizione di un approccio integrato ai temi dell'ambiente e dello sviluppo. Infatti, è possibile osservare come le citate strategie siano fortemente interconnesse, e si rafforzino notevolmente le une con le altre favorendo l'adozione di una visione unitaria tra natura, agricoltori, industria e consumatori nella prospettiva di una sostenibilità alimentare, come – peraltro – si riscontra anche nella citata strategia per la biodiversità, ove gli obblighi conservativi e di tutela della natura prevalgono e coinvolgono anche il fattore terra e l'attività agricola. In altri termini, la strategia europea si propone di raggiungere una filiera alimentare sostenibile che possa dare luogo a regimi alimentari non più solo sicuri, ma anche sostenibili, con una particolare attenzione alle questioni ambientali, sanitarie, sociali ed etiche.

Tali considerazioni implicano il rispetto delle risorse naturali e, quindi, dei fattori della produzione, per garantire la *food security*, in quanto l'approvvigionamento alimentare deve rappresentare una priorità, unitamente alla *food safety*, perché un mercato di prodotti sicuri richiede il rispetto delle misure di sicurezza e qualità. Ciò al fine di preservare l'accessibilità economica degli alimenti generando nel contempo rendimenti economici più equi nella catena di approvvigionamento, con l'obiettivo unico di rendere gli alimenti più sostenibili. In tal modo risulta altresì necessario perseguire un riequilibrio della ripartizione del valore lungo la filiera, e quindi della disciplina degli atti di concorrenza sleale e, più in generale, di tutte quelle distorsioni che possono garantire un reddito adeguato ai produttori, arrivando a comprendere anche il contesto disciplinato dal diritto del lavoro, volto a limitare lo sfruttamento dei lavoratori in agricoltura. Se, infatti, la sostenibilità esige un equilibrio tra gli interessi coinvolti nel contesto delle relazioni di filiera, molteplici e diverse sono le possibili fattispecie che necessariamente, ove distorte, incidono sugli obiettivi previsti a livello europeo. In tal senso, si legge il rapporto tra *biodiversità ed economia*, in quanto la conservazione della prima può apportare benefici economici diretti a molti settori della seconda, oppure tra *biodiversità e sicurezza alimentare* in quanto, una agricoltura intensiva può essere alla base

del depauperamento delle risorse produttive con effetti sugli approvvigionamenti alimentari. Biodiversità e sicurezza alimentare rappresentano dunque un connubio inscindibile. In altri termini, attraverso la sostenibilità²⁷ ci si propone di raggiungere una filiera alimentare sostenibile che possa dare luogo a regimi alimentari non più solo sicuri, ma anche sostenibili.

4. IL QUADRO NORMATIVO EUROPEO PER GLI INVESTIMENTI SOSTENIBILI

Se le considerazioni che precedono hanno messo in evidenza un quadro evolutivo di favore per un processo di liberalizzazione dei mercati agroalimentari che ha fatto venir meno i meccanismi di protezione che per decenni avevano segnato la politica europea, va detto che questo ha fortemente accentuato il tema della gestione del rischio dell'impresa per l'agricoltore sempre più esposto alle avversità che le crisi ambientali e quelle del mercato presentano in modo sempre più costante, con ricadute sulla gestione finanziaria dell'impresa agricola e quindi sulla sua resilienza. Eventi che coinvolgono non solo l'attività, ma anche i fattori della produzione e la struttura aziendale, mettendo a rischio la capacità produttiva e quindi la sua forza imprenditoriale. Tali considerazioni non vogliono rimarcare la debolezza strutturale dell'impresa agricola, quanto piuttosto evidenziare la centralità degli strumenti di accesso al credito per creare una solidità finanziaria capace di supportare l'impresa sul mercato, anche di fronte alle avversità, e al contempo essere alla base dello sviluppo tecnologico e sostenibile.

La scelta di stabilire se determinati investimenti possano essere considerati sostenibili diviene quindi oggetto di normazione nella prospettiva di veicolare i capitali verso iniziative ecosostenibili che possano essere coerenti con la strategia *green* dell'Unione europea. In questa direzione può essere opportuna una lettura del reg. (UE) 2020/852 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e verificarne l'applicazione al settore agricolo.

²⁷ Tuttavia, non può non osservarsi come, seppur in modo non troppo evidente, il riferimento alla sostenibilità fosse già presente nei precedenti atti ove espressamente si faceva riferimento a una PAC più *intelligente, moderna e sostenibile*. Si veda la Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 29 novembre 2017, *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, COM(2017)713; nonché alla Risoluzione del Parlamento europeo del 30 maggio 2018 su *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura* [2018/2037(INI)]. In dottrina, S. BOLOGNINI, *La comunicazione della Commissione europea "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura"*, in «Riv. dir. agr.», 2018, I, p. 110.

Il regolamento si inserisce a pieno titolo nel contesto della strategia *green* dell'Unione europea, coerentemente con l'art. 3, par. 3, TUE, che mira a instaurare un mercato interno che operi per lo sviluppo sostenibile dell'Europa basato, tra l'altro, su una crescita economica equilibrata e un elevato livello di tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente. Si tratta di un regolamento «tassonomico» sulla sostenibilità degli investimenti finanziari volto a contribuire al raggiungimento dei tre obiettivi del Piano di azione, le cui finalità sono rappresentate dal (i) riorientare i flussi di capitali verso investimenti sostenibili al fine di realizzare una crescita sostenibile e inclusiva; (ii) gestire i rischi finanziari derivati dai cambiamenti climatici, l'esaurimento delle risorse, il degrado ambientale e le questioni sociali; (iii) promuovere la trasparenza e la visione a lungo termine nelle attività economico-finanziarie. Si applica ai partecipanti ai mercati finanziari e imprese, definendo i c.d. *obiettivi ambientali* e stabilendo le condizioni perché un'attività contribuisca sostanzialmente a tali obiettivi, senza arrecare danni significativi secondo il principio *Do No Significant Harm* ("DNSH"). Esso, più in particolare, mira a informare gli investitori in merito all'ecosostenibilità di un'attività economica, definendo criteri comuni a livello europeo.

Invero, la messa a disposizione di prodotti finanziari che perseguono obiettivi ecosostenibili è un modo efficace di incanalare gli investimenti privati verso le attività sostenibili. I requisiti per commercializzare prodotti finanziari o obbligazioni societarie come investimenti ecosostenibili, inclusi i requisiti posti dagli Stati membri e dall'Unione per consentire ai partecipanti ai mercati finanziari e agli emittenti di usare marchi nazionali, puntano ad aumentare la fiducia degli investitori e a sensibilizzarli maggiormente agli impatti ambientali di tali prodotti finanziari o obbligazioni societarie, creare visibilità e affrontare le preoccupazioni legate alla pratica del *greenwashing*²⁸. Nella prospettiva di un'armonizzazione della disciplina per fronteggiare gli attuali ostacoli al funzionamento del mercato interno e impedire che emergano in futuro, gli Stati membri e l'Unione europea dovrebbero essere tenuti a usare un concetto comune di investimento ecosostenibile all'atto di introdurre a livello nazionale e dell'Unione i requisiti che i partecipanti ai mercati finanziari o gli emittenti devono soddisfare per etichettare i prodotti finanziari o le obbligazioni societarie commercializzati come ecosostenibili.

L'art. 9 individua, in modo esplicito, gli *obiettivi ambientali* per essi intendendo: la mitigazione ai cambiamenti climatici; l'adattamento ai cambiamenti climatici; l'uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine; la transizione verso un'economia circolare; la prevenzione e la ridu-

²⁸ Cfr. considerando n. 11 reg. (UE) 2020/852.

zione dell'inquinamento e la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi. Mentre, i criteri per stabilire il grado di ecosostenibilità di un investimento sono elencati all'art. 3, ove è previsto che: questi contribuiscano in modo sostanziale al raggiungimento di uno o più degli obiettivi ambientali di cui all'art. 9, in conformità degli artt. da 10 a 16; non arrechino un danno significativo a nessuno degli obiettivi ambientali di cui all'art. 9, in conformità dell'art. 17; è svolta nel rispetto delle garanzie minime di salvaguardia previste all'art. 18; ed è conforme ai criteri di vaglio tecnico fissati dalla Commissione ai sensi dell'art. 10, par. 3, dell'art. 11, par. 3, dell'art. 12, par. 2, dell'art. 13, par. 2, dell'art. 14, par. 2, o dell'art. 15, par. 2, del regolamento.

Dunque, il reg. (UE) 2020/852, se da un lato ha fornito un elenco completo dei c.d. *obiettivi ambientali*, che rappresentano i target da raggiungere affinché l'investimento possa essere qualificato come "ecosostenibile" nel contesto della politica di sostenibilità dell'Unione europea, si presenta quale disciplina di carattere generale che non tiene in considerazione un settore produttivo preciso. La tecnica legislativa è coerente con l'impostazione del legislatore europeo di prospettare obiettivi da raggiungere e valutare la relativa performance ESG e la ricaduta per misurarne l'impatto²⁹.

In tal senso, il rigidismo del regolamento può rischiare di rendere i meccanismi di conformità difficili da perseguire, financo rappresentare limiti operativi per l'attuazione dei progetti, che sono alla base degli investimenti, in alcuni contesti del territorio nazionale. La critica sollevata dagli operatori del settore volge in tal senso ed evidenzia l'assenza di un riferimento al settore primario quale ambito privilegiato ove poter indirizzare gli investimenti per il perseguimento della sostenibilità.

Ora, il citato regolamento deve essere letto, a parere di chi scrive, nella prospettiva della strategia generale europea sempre più focalizzata sullo sviluppo sostenibile facendo leva sul ruolo svolto da investitori privati e imprese per affrontare le sfide e le crisi globali che segnano l'attuale contesto. In questa direzione il reg. (UE) 2020/852 rappresenta per le strutture finanziarie lo strumento per veicolare gli investimenti verso tecnologie più sostenibili, portando le aziende ad adottare una visione di lungo periodo per il perseguimento degli obiettivi di sostenibilità indicati dall'art. 9. In altri termini, l'attenzione crescente delle strutture di *private equity* e di *venture capital* verso il settore agricolo muove dalla misurazione dell'impatto dell'investimento per stabilire un collegamento funzionale tra la disposizione normativa e la loro strategia – oltre che da una valutazione in concreto della potenzialità economica dell'investimento – per il perseguimento degli *obiettivi ambientali*, di cui

²⁹ Cfr. art. 8 reg. (UE) 2020/852.

al citato art. 9. Su tali basi è possibile cogliere positivamente la tassonomia del regolamento se si considera che gli *obiettivi ambientali* ben si conciliano con l'attività agricole, e le finalità che persegue ove si consideri la strategia *green*, e possono essere la base per nuovi investimenti per lo sviluppo tecnologico e per perseguire una maggiore competitività del settore.

5. BREVI CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Come è stato puntualmente osservato, la nuova agricoltura è diretta dal legislatore europeo a integrare la conoscenza scientifica in un processo di sviluppo in vista di una trasformazione migliorativa del benessere collettivo oltre che delle realtà aziendali. La collaborazione tra gli attori per fare il miglior uso possibile delle conoscenze complementari, al fine di diffondere soluzioni utilizzabili sul piano pratico, è il portato dell'idea che la conoscenza scientifica sia di per sé stessa fattore di salute, sicurezza, e portatrice di progresso e innovazione³⁰. Tale obiettivo può essere perseguito attraverso gli strumenti incentivanti contenuti nel contesto delle disposizioni della PAC, ma altresì mediante gli investimenti dei privati che, come osservato, caratterizzano in modo sempre più rilevante il settore agricolo. Strumenti che non si presentano quali alternativi a quelli della PAC, bensì complementari, sebbene si caratterizzino per la loro portata applicativa in quanto sono frutto di un indirizzo della struttura finanziaria di investimento.

È chiaro che rispetto ad altri Paesi (tra cui, in particolare, gli Stati Uniti) questo fenomeno in Italia si trova ancora in un fase di prima evoluzione, tuttavia esso merita di essere tenuto in considerazione non solo quale strumento alternativo ai finanziamenti pubblici, di cui la PAC rappresenta il principale punto di riferimento del settore, quanto piuttosto perché gli investitori privati possono facilmente contribuire a innovare il settore agricolo e a renderlo maggiormente competitivo e sostenibile. La sfida principale per queste operazioni di investimento risiede nella capacità di fare conciliare le logiche della finanza con le complessità proprie del settore agricolo, che sono economiche e giuridiche allo stesso tempo, in modo da poter contribuire a innovare un settore tradizionalmente resistente al cambiamento. L'obiettivo è sviluppare tecnologie che si integrino efficacemente con le pratiche agricole consolidate, offrendo benefici tangibili in termini di produttività, sostenibilità e qualità dei prodotti. Questo processo richiede un approccio equilibrato che rispetti la

³⁰ Così S. CARMIGNANI, *Sostenibilità e credito agrario. Un binomio difficile?*, cit., p. 57.

ricca tradizione agricola italiana, introducendo al contempo innovazioni che possano guidare il settore verso un futuro più efficiente e sostenibile.

Tali considerazioni portano a dare particolare attenzione al settore degli investimenti privati quale concreta opportunità per superare taluni limiti strutturali interni al settore agricolo rinnovandolo e rendendolo maggiormente efficiente e competitivo. Vero è che tali investimenti rispondono alla logica della strategia sulla sostenibilità, ma è oltremodo pur vero che in agricoltura molti degli obiettivi ambientali previsti dalla strategia *green* dell'Unione europea esigono importanti investimenti che, in assenza di finanziamenti, non sarebbero mai perseguibili. È questa la chiave di lettura che, si crede, deve essere considerata: guardare al rapporto tra investimenti privati in agricoltura come una nuova prospettiva per contribuire all'evoluzione tecnologica del settore e a maggiore competitività che si misura sul mercato globale e si persegue salvaguardando la resilienza dell'agricoltore rispetto alle crisi che pur segnano il contesto in cui viviamo.

MARIO MAURO¹

Brevi considerazioni su aiuti di Stato in agricoltura e obiettivi di sostenibilità

¹ Università degli Studi di Firenze

I. IL PROBLEMA: GLI AIUTI DI STATO IN AGRICOLTURA, TRA TUTELA DELLA CONCORRENZA, OBIETTIVI DI POLITICA AGRICOLA COMUNE E SOSTENIBILITÀ

Nel settore agroalimentare, la crescente volatilità dei mercati, congiuntamente all'irrigidimento dei vincoli derivanti dalle politiche climatiche e ambientali dell'Unione europea, postula una riflessione sistematica sul ruolo degli strumenti a sostegno alle imprese. Infatti, con particolare riferimento alla produzione primaria, la transizione verso processi produttivi maggiormente sostenibili e resilienti ai cambiamenti climatici¹, implica un ripensamento dei modelli organizzativi e delle dinamiche produttive attuali, il cui adattamento richiede però l'attivazione di nuovi investimenti².

Al netto di una maggiore esposizione delle imprese al rischio finanziario, questi investimenti potrebbero passare tanto tramite capitali di origine pri-

¹ Invocando così due espressioni che ormai ricorrono con una certa frequenza nei documenti strategici europei su cui v. *ex multis* e senza pretesa di esaustività S. CARMIGNANI, *L'agricoltura resiliente e le sfide della giustizia*, in «Dir. agroalim.», 2023, p. 69; A. DI LAURO, *Gli effetti dei cambiamenti climatici sulla disciplina delle indicazioni geografiche: criticità e prospettive*, in «Riv. dir. alim.», 2022, III, p. 22; M. ALABRESE, *Politiche climatiche, politiche agricole e bisogno di coordinamento*, in «Riv. dir. agr.», 2020, I, p. 618.

² Ricorda N. FERRUCCI, *Riflettendo sulla biodiversità*, in «Riv. dir. alim.», 2023, p. 14, che le tematiche ambientali rappresentano uno degli elementi cardine su cui l'Europa intende diventare leader su scala globale e, nel rilevare che esiste una competizione su scala globale tra diversi modelli di *food law*, dove ciascun paese cerca di affermare il proprio (A. JANNARELLI, *Il mercato agroalimentare europeo*, in «Dir. agroalim.», 2020, p. 315), quello europeo sembra orientato verso queste tematiche, come del resto emerge anche dalla strategia *From farm to fork* (Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una strategia «Dal produttore al consumatore» per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, COM (2020) 381 final).

vata, il che sollecita un ripensamento e una rilettura della vigente disciplina in materia di accesso al credito e di apertura verso ulteriori e nuove forme di finanziamento³, quanto attraverso strumenti di intervento pubblico, dovendo però rammentare che le misure PAC sembrano ormai muoversi nel contesto di un ripensamento e che a tendere potrebbe portare a una progressiva riduzione dei relativi impegni economici.

Restando allora sul tema degli strumenti pubblici di finanziamento alle imprese, il sostegno al settore potrebbe arrivare anche da misure nazionali, ma ciò evoca la più ampia questione degli aiuti di Stato e della loro compatibilità con il mercato interno. Al riguardo, la disciplina unionale sembrerebbe apparire oggi progressivamente orientata, più che alla correzione delle distorsioni concorrenziali, a indirizzare le scelte di investimento verso il perseguimento di obiettivi di interesse generale⁴.

³ Oltre agli atti pubblicati in questo volume, tra gli scritti più recenti sul tema cfr. anche S. CARMIGNANI, *Sostenibilità e credito agrario: un binomio difficile*, in «Riv. dir. alim.», 2025, 2, p. 30 e N. LUCIFERO, *Il credito agrario*, in L. COSTATO-F. ALBISINNI (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, Padova, 2023, p. 549.

⁴ Provando a tracciare alcune coordinate di orientamento sugli aiuti di Stato, si rammenta che, ai sensi dell'art. 107 TFUE, questi sono incompatibili con il mercato interno. Secondo la dottrina, l'espressione «aiuti di Stato» deve essere intesa come quel «vantaggio che uno Stato membro concede tramite risorse pubbliche a mezzo di una misura legislativa, regolamentare o amministrativa, che favorisce certe imprese o la produzione di certi beni, ed è un vantaggio che può distorcere la concorrenza tra gli omologhi imprenditori e avere effetti sul commercio interstatale», così letteralmente A. GERMANÒ, *Imprese esercenti attività agricole connesse e aiuti di Stato*, in «Dir. agroalim.», 2022, p. 662 (del quale cfr. anche *Gli imprenditori agroalimentari e gli aiuti di Stato*, in L. COSTATO-A. GERMANÒ-E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di Diritto agrario. III. Il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, p. 249), che poi aggiunge, sulla base degli orientamenti che si sono sviluppati in seno alla Corte di giustizia, che il divieto è legato a quattro requisiti: (i) utilizzo di risorse pubbliche, (ii) tale da porre taluni imprenditori in una posizione di vantaggio rispetto ad altri, (iii) producendo così effetti sull'efficiente funzionamento del mercato comunitario, (iv) che vanno ad alterare le regole di una concorrenza leale. Vale altresì precisare che i Trattati non introducono un divieto generalizzato ma attribuiscono alla Commissione il potere di valutare e controllare il rilascio degli aiuti di Stato, pur sempre entro determinati limiti descritti dagli artt. 107-109 TFUE. In tal senso, gli Stati membri sono obbligati a comunicare alla Commissione i progetti diretti a costituire o modificare i predetti aiuti, la quale formulerà il proprio giudizio all'esito di uno specifico procedimento (art. 108, par. 3). L'art. 107 individua alcune categorie di aiuti che, a livello astratto, sono compatibili con il mercato interno (par. 2) o possono considerarsi compatibili con il mercato interno (par. 3). L'art. 108, par. 4, introduce un'esenzione dall'obbligo di notifica e consente alla Commissione di «adottare regolamenti concernenti le categorie di aiuti di Stato per le quali il Consiglio ha stabilito, conformemente all'articolo 109, che possono essere dispensate dalla procedura di cui al paragrafo 3 del presente articolo». In esecuzione di tale articolo, la Commissione ha così pubblicato, nel corso degli anni, una serie di regolamenti, volti a dichiarare compatibili con il mercato interno alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale, l'ultimo dei quali è il reg. (UE) n. 2022/2472, che ha sostituito il precedente Reg. (UE) 702/2014. Tra la dottrina agraristica che si è interessata agli aiuti di stato, oltre all'A. sopra citato, cfr. anche A. JANNARELLI, *Aiuti comunitari e aiuti di*

Bisogna però ricordare che nel settore agricolo la disciplina sugli aiuti di Stato assume una configurazione del tutto peculiare, determinata dall'esigenza di orientare le regole di concorrenza conciliando tanto gli obiettivi di Politica Agricola Comune (PAC), quanto le tematiche di tutela ambientale e di sostenibilità, che oggi giocano un ruolo sempre più strategico.

Va così rilevato che il tema si intreccia con le finalità proprie della PAC tracciate dall'art. 39 TFUE, volte a incrementare la produttività, assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, stabilizzare i mercati, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari e assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori. Vale poi aggiungere che la menzionata disposizione è strettamente connessa con l'art. 11 TFUE, che invita a tenere conto delle esigenze connesse alla tutela dell'ambiente nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche dell'UE, inclusa evidentemente quella agricola, in particolare «nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

La lettura combinata degli articoli 39 e 11 TFUE mettono dunque in luce uno stretto legame tra agricoltura e ambiente che la dottrina agrarista ha già ampiamente esplorato da anni⁵, ma che oggi sempre di più trova il proprio orizzonte teleologico verso quegli obiettivi di sostenibilità nel contesto di quella prospettiva di sistema tracciata dall'art. 3, par. 3, TUE⁶. Quest'ultima

Stato, in «Dir. giur. agr. al. amb.», 2009, p. 375; F. GENCARELLI, *Gli aiuti di Stato in agricoltura*, in «Riv. dir. agr.», 2009, I, p. 23. In termini generali sugli aiuti di Stato, v. *ex multis* G. LUCHE-NA-B. RAGANELLI, *Concorrenza e aiuti di Stato in Europa*, Torino, 2022 e, più di recente, con riflessioni più centrate su questo processo di conversione anche il volume di A. ANTONUCCI-S. CAVALIERE-A. DAVOLA-G. LUCHENA (a cura di), *Sostenibilità, finanza, mercati, ambiente. Atti del Convegno di Bari, 16-17 maggio 2024*, Bari, 2025.

⁵ Il rinvio corre a quell'indirizzo dottrinale riconducibile al pensiero di E. ROOK BASILE, *Introduzione al diritto agrario*, Torino, 1985, p. 42 che guarda all'agricoltura come un'attività in grado di compendiare le finalità produttive con quelle conservative, su cui poi, negli anni successivi tornano anche A. GERMANÒ, *La tutela dell'ambiente attraverso l'agricoltura*, in B. CARPINO (a cura di), *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, I, Roma, 2002, p. 428 che si sofferma su come l'agricoltura contribuisca alla tutela dell'ambiente e, in termini più ampi, anche S. CARMIGNANI, *Agricoltura e ambiente. Le reciproche implicazioni*, Torino, 2012; C.A. GRAZIANI, *Proprietà della terra e sviluppo rurale*, in «Agr. Ist. Marc.», 2007, p. 65, che guarda alla terra come bene produttivo e valore da conservare. Sulla scorta di questa intuizione, nell'ultimo periodo la dottrina si è concentrata sul verificare come l'agricoltura possa offrire anche un importante contributo alla conservazione e valorizzazione del paesaggio, nella sua accezione di bene culturale adottata dalla Convenzione europea sul paesaggio, firmata a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata anche dall'Italia, su cui v., da ultimo, N. FERRUCCI (a cura di), *Ruolo e dimensioni del paesaggio nel territorio rurale della Toscana*, Napoli, 2022.

⁶ Il rapporto tra agricoltura e sostenibilità è ampio, in argomento v. almeno S. CARMIGNANI, *Sdgs e agricoltura. Una breve riflessione*, in S. CARMIGNANI-N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, Napoli, 2020, p. 207 che si concentra sul ruolo dell'agricoltura quale modello imprenditoriale partecipativo orientato a perseguire gli obiettivi della sostenibilità; A. DI LAURO, *Le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, in «Riv. dir. agr.», 2018, I, p. 294 che valo-

norma dichiara l'impegno dell'Unione di adoperarsi per lo sviluppo sostenibile, richiamando i tre pilastri su cui si regge il principio, e delineando così il modello di società cui ambisce l'Unione e nel quale si collocano anche i mercati agroalimentari.

A rendere ancora più complessa questa fitta trama normativa, che tiene insieme l'art. 39 TFUE, con l'art. 11 TFUE e l'art. 3 TUE, vi è poi una differente concezione di concorrenza inaugurata con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Come è ormai noto, rispetto al passato questa occupa una collocazione sistematica differente, da obiettivo dell'Unione è divenuta uno strumento per perseguirne le finalità⁷.

Ciò che emerge è una tensione strutturale della disciplina concorrenziale in agricoltura, che parrebbe posta al servizio tanto degli obiettivi di sostenibilità, in particolare ambientale, quanto degli obiettivi PAC, aprendo così al problema della difficile definizione circa il rapporto tra questi tre elementi⁸.

rizza l'elemento culturale; E. CRISTIANI, *Quali regole per un agricoltura «sostenibile»?»,* *ivi*, 2019, I, p. 645, che affronta in termini sistematici il rapporto tra agricoltura e sviluppo sostenibile; S. MANSERVISI, *Il ruolo emergente del diritto agroalimentare tra economia circolare e SDGs di Agenda 2030*, in S. CARMIGNANI-N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, cit., p. 843 la quale dedica le pagine iniziali alla ricostruzione del principio e alla sua declinazione nel settore alimentare, per poi concentrarsi sul modello dell'economia circolare. Tuttavia, la declinazione del principio dal piano astratto a quello concreto porta anche una serie di criticità, su cui si sofferma N. LUCIFERO, *La sostenibilità nel sistema della filiera agroalimentare: questioni giuridiche e problemi interpretativi legati alla sua conformazione ai paradigmi dello sviluppo sostenibile*, in S. MASINI-V. RUBINO (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, Bari, 2021, p. 114, il quale, muovendo dall'indeterminatezza del principio, rileva le incertezze a determinare, oggi, i bisogni delle generazioni future, oltre alle difficoltà a trovare un corretto punto di equilibrio tra i diversi bisogni invocati. Aggiunge poi V. RUBINO, *Sul conflitto fra le esigenze dello sviluppo sostenibile e la sovranità nazionale: quale livello di «governance» può offrire le risposte più efficaci nel breve termine?*, in «Riv. dir. agr.», 2021, p. 9, che un ulteriore elemento di criticità si riscontra nelle difficoltà a coordinare gli obiettivi posti dal principio dello sviluppo sostenibile con il principio di autodeterminazione dei singoli Stati membri sull'utilizzo delle proprie risorse naturali.

⁷ Rispetto alla formulazione originaria, l'art. 3 TUE elimina il richiamo alla «concorrenza non falsata» e introduce il principio per cui l'Unione «si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente». Ricorda M. LIBERTINI, voce *Concorrenza*, in *Enc. Dir., Ann.*, III, Milano, 2010, p. 193, che tale sostituzione fu fortemente voluta dalla Francia, sulla base dell'assunto che la concorrenza non può costituire un valore in sé ma va tutelata in funzione di altri obiettivi, pur precisando che questa è da sempre stata un mezzo per raggiungere risultati di rango collettivo, interpretando la modifica in termini di rifiuto da parte del legislatore europeo di posizioni liberistiche estreme.

⁸ In argomento, *ex multis*, A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, 2016, il quale ricostruisce la legislazione antitrust dedicata all'agricoltura in rapporto a quella generale, dedicando attenzione anche al modello americano nonché ID., *Dal caso «indivia» al regolamento omnibus n. 2393 del 2017: le istituzioni europee à*

Il tema diviene ancora più complesso se solo si rileva che, da un lato, la disciplina europea sugli aiuti di Stato ha storicamente inteso limitare gli interventi statali distortivi a circostanze ben precise e delimitate ma, per quanto concerne il settore agricolo, questo ha sempre beneficiato di un sostegno pubblico sistematico, nel contesto di una nuova PAC oggi sempre più orientata ad assicurare la sostenibilità ambientale dell'agricoltura europea, che rispetto al passato si apre anche alla sostenibilità sociale⁹, ma che sembra meno considerare la sostenibilità economica¹⁰.

L'obiettivo di questo scritto, pertanto, è provare a definire le condizioni cui sono ammessi gli aiuti di Stato in agricoltura, seguendo un approccio storico evolutivo costruito intorno agli obiettivi PAC e alla sostenibilità.

2. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE SULL'EVOLUZIONE DEL RAPPORTO TRA CONCORRENZA E SOSTENIBILITÀ IN AGRICOLTURA

Poiché un ragionamento sugli aiuti di Stato deve essere inquadrato nel più ampio tema delle regole sulla concorrenza che governano l'agricoltura, va rammentato che il settore primario non vi è sottratto ma dovrebbe essere destinatario di un sistema di norme di natura speciale. La giustificazione di questa specialità si rinviene nell'art. 39, par. 2, TFUE che menziona la struttura sociale dell'agricoltura e le disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole, la necessità di operare gradatamente gli opportuni adattamenti, il fatto che l'agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia. Ciò spiegherebbe perché, a differenza di quello che è accaduto in altri mercati all'esito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ai sensi dell'art. 42 TFUE la concorrenza in agricoltura ha sempre assunto le vesti di uno strumento, da orientare al perseguimento degli obiettivi PAC posti dall'art. 39 TFUE, e da concretizzarsi «nella misura determinata dal Parlamento e dal Consiglio».

la guerre tra la PAC e la concorrenza?, in «Dir. agroalim.», 2018, p. 109, cui si rinvia anche per ulteriori richiami bibliografici.

⁹ I. CANFORA, V. LECCESE, *La sostenibilità sociale nella nuova PAC*, in «Riv. dir. agr.», 2022, I, p. 109.

¹⁰ Per E. DE MEO, R. ROMA, A. DE BONI, *Il nuovo sistema dei pagamenti diretti nella riforma della PAC 2023-27*, in «Riv. dir. agr.», 2022, I, p. 279, «l'obiettivo dei pagamenti diretti è tradizionalmente stato di garantire la sostenibilità e la resilienza delle aziende agricole» ma L. RUSSO, *Le "nuove" misure agroambientali della Pac 2023-27: quali novità?*, in «Riv. dir. agr.», 2022, I, p. 142 rileva che la sostenibilità economica è stata tenuta in scarsa considerazione dal legislatore.

A fronte di questo quadro normativo posto dai Trattati, e rimasto sempre invariato fin dai tempi del Trattato di Roma¹¹, ci si sarebbe allora aspettati che Parlamento e Consiglio, nel corso degli ultimi sessant'anni, avessero beneficiato di questo importante potere a loro riconosciuto. Invece, quel regime speciale ipotizzato dall'art. 42 TFUE non sembra aver mai trovato una compiuta concretizzazione normativa. Anzi, il diritto derivato UE che ha disciplinato il tema ha sempre mantenuto fermo il rinvio agli artt. 107, 108 e 109 TFUE. Detta diversamente, se le fonti primarie assegnano al diritto derivato il ruolo di definire un regime speciale per la concorrenza in agricoltura, e ciò anche con riferimento al tema degli aiuti di Stato, una disciplina realmente speciale non è mai stata adottata e, come è stato rilevato dalla dottrina, si è preferito muoversi attraverso l'introduzione di specifiche deroghe alla disciplina generale¹².

È significativo, in tal senso, che tanto l'art. 145 del Regolamento (UE) 2021/2115, relativo ai piani strategici della PAC, quanto l'art. 211 del Regolamento (UE) 1308/2013, sull'organizzazione comune dei mercati (OCM), ribadiscano espressamente l'applicabilità delle norme sugli aiuti di Stato previste dai Trattati anche al comparto agricolo, salve talune eccezioni, di applicazione limitata¹³.

¹¹ Su questo profilo, cfr. su tutti L. COSTATO, *Agricoltura e prodotti alimentari nel TFUE*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 3, pur con la precisazione, ricordata da L. RUSSO, *Mercato agroalimentare e concorrenza*, cit., p. 15, che l'unica modifica ha riguardato il ruolo del Parlamento che, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha rafforzato la sua posizione nella procedura legislativa.

¹² Per A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale*, cit., p. 145 l'intera disciplina derivata avrebbe fatto un'applicazione opposta del principio affermato dall'art. 42 TFUE e, lungo la stessa direzione anche I. CANFORA, *La disciplina della concorrenza nel diritto comunitario*, in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di Diritto agrario. III. Il diritto agroalimentare*, cit., p. 213. D'altra parte, per L. RUSSO, *Mercato agroalimentare e concorrenza*, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 52, l'art. 42 TFUE non è una norma dalla immediata portata precettiva ma si sostanzia in una autorizzazione, da parte del legislatore, a non applicare tutta o parte della disciplina concorrenziale.

¹³ Ad esempio, si prevede che le disposizioni dei trattati in materia di aiuti di Stato non si applichino «al sostegno fornito dagli Stati membri in forza e in conformità del presente regolamento, né ai finanziamenti nazionali integrativi» (art. 145, par. 2, Reg. (UE) 2021/2115), con una previsione per certi tratti scontata e ridondante, trattandosi di pagamenti disciplinati per l'appunto dal regolamento in questione. I paragrafi 2 e 3 dell'art. 211 contemplano poi una disciplina speciale di esenzione per talune tipologie molto specifiche di pagamenti. Si possono poi anche ricordare, l'art. 23 del Regolamento (UE) 228/2013 relativo a specifiche semplificazioni per le regioni ultraperiferiche; l'art. 17 del Regolamento (UE) 229/2013 sulle isole minori, anch'esso volto a consentire un'applicazione più flessibile delle regole sugli aiuti; infine, l'art. 27 del Regolamento (UE) 1144/2014, concernente le azioni di informazione e promozione dei prodotti agricoli, che però riguarda azioni che possono essere finanziate in tutto o in parte mediante il bilancio dell'Unione, dunque anche qui con una previsione per certi tratti pleonastica.

Mentre Parlamento e Consiglio non hanno fatto un significativo utilizzo dei poteri loro conferiti dai Trattati, nel corso degli ultimi anni la Commissione sembra invece aver mutato il proprio approccio. La dottrina ha infatti sottolineato che quella originaria rigidità sul divieto di aiuti di Stato, che si configurava come un controllo preventivo sulle politiche nazionali di sostegno alle imprese volto a evitare distorsioni del mercato interno, nel corso del tempo è stata progressivamente attenuata da un sistema di deroghe, divenuto sempre più flessibile in relazione all'evoluzione degli obiettivi dell'Unione e alle crisi economiche e sociali che ne hanno segnato il percorso¹⁴.

Provando allora a calare questa riflessione nel sistema agricolo, negli ultimi decenni questo ha manifestato una marcata vulnerabilità strutturale, emersa in occasione di una serie di crisi di natura economica, sanitaria e geopolitica. La crisi finanziaria del 2008 ha segnato una prima cesura significativa, evidenziando l'inequiva distribuzione delle risorse alimentari e la distorsione derivante dalla crescente destinazione delle produzioni agricole alla filiera energetica, in particolare per la produzione di biocarburanti, con conseguente riduzione dell'offerta alimentare e aumento dei prezzi dei beni di prima necessità. A tale fase si sono aggiunte le criticità connesse alla pandemia da Covid-19, che ha determinato interruzioni nelle catene di approvvigionamento, carenze di manodopera e pesanti perdite economiche per le imprese agricole. Più recentemente, il conflitto russo-ucraino ha acuito la crisi del settore, incidendo sui costi energetici e di produzione e colpendo in modo particolare i comparti cerealicolo, oleario e zootecnico¹⁵.

Queste crisi, oltre ad aver messo in luce la profonda interdipendenza con gli altri comparti dell'economia globale, hanno probabilmente anche rappresentato la leva per iniziare a ripensare alla disciplina della concorrenza, ivi inclusa quella dedicata agli aiuti di Stato, che oggi trova una collocazione in quel più ampio e ambizioso programma tracciato dal *Green Deal*, i cui impatti sul settore primario non sono affatto trascurabili¹⁶, potendo anche questo con-

¹⁴ Su questi temi v. G. LUCHENA, *Una nuova politica degli aiuti di stato? Gli aiuti istantanei nel contesto dell'emergenza Covid-19 tra concorrenza d'insieme e profili inediti*, in «Conc. e mercato», 2020, p. 21; G.L. TOSATO, *L'evoluzione della disciplina sugli aiuti di stato*, in C. SCHEPISI (a cura di), *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato. Il nuovo approccio della Commissione europea e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 3 ss.

¹⁵ Su come queste crisi abbiano influito nel settore agroalimentare, v. A. JANNARELLI, *Il mercato agroalimentare europeo*, cit., p. 315 nonché, già prima, P. DE CASTRO, *Corsa alla terra: cibo e agricoltura nell'era della nuova scarsità*, Roma, 2011 per il quale l'instabilità dei mercati delle materie prime agricole, la crescita demografica, la modificazione delle diete, i vincoli ambientali e le conseguenze del cambiamento climatico sono alla base di un evidente problema di sicurezza alimentare.

¹⁶ Come evidenzia P. LATTANZI, *La transizione verso un sistema alimentare sostenibile nel Green*

tribuire a contrastare i cambiamenti climatici e a quell'obiettivo di emissioni zero entro il 2050.

Se il *Green Deal* segna dunque l'orizzonte teleologico degli interventi del legislatore europeo, è in questa cornice che deve collocarsi la recente evoluzione della politica europea in materia di concorrenza. Scorrendo le comunicazioni che si sono succedute nel corso degli ultimi anni, la Commissione sembrerebbe voler avviare un processo di trasformazione del ruolo della concorrenza e della disciplina degli aiuti di Stato, oggi orientata a integrare le finalità del mercato interno con le nuove priorità strategiche dell'Unione, in particolare la sostenibilità ambientale, la transizione digitale e la resilienza economica. Provando a isolare le più significative, la Comunicazione *Una politica della concorrenza pronta a nuove sfide*¹⁷ delinea una visione nella quale la concorrenza non costituisce più un fine autonomo, ma diviene strumento per il perseguimento di obiettivi di interesse generale, attraverso un equilibrio tra efficienza economica e sostenibilità ambientale. Gli aiuti di Stato, in questa prospettiva, perdono la loro connotazione meramente compensativa e assumono una funzione selettiva e strategica, come parrebbe confermare anche il *Quadro temporaneo di crisi e transizione*¹⁸, che ammette gli aiuti nella misura in cui favoriscano investimenti "verdi", la decarbonizzazione e la riconversione produttiva verso modelli sostenibili.

Se tale cambiamento di approccio riguarda tutti i settori produttivi, quello agroalimentare lo aveva per certi tratti già inaugurato, quanto meno sulla carta. Con la strategia *Dal produttore al consumatore*¹⁹, attuativa del *Green Deal*, la Commissione ha invitato a un ripensamento dell'intera disciplina concorrenziale all'interno di un modello di sviluppo sostenibile volto a garantire equità lungo la filiera e una distribuzione più equilibrata del valore aggiunto.

Nel loro complesso, e con specifico riferimento al settore primario, tali Comunicazioni sembrano delineare una nuova stagione della politica della concorrenza europea. Rispetto al passato, questa non parrebbe più solo orientata a perseguire gli obiettivi tracciati dall'art. 39 TFUE (anche se poi nel

Deal, in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Milano, 2024, p. 29.

¹⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una politica della concorrenza pronta a nuove sfide*, COM (2021) 713 final.

¹⁸ Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, C (2023) 1711 final.

¹⁹ Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una strategia «Dal produttore al consumatore» per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, COM (2020) 381 final.

concreto si risolveva in un rinvio integrale alla disciplina prevista dai Trattati), ma anche a raggiungere obiettivi di sostenibilità, anche ambientale, nel contesto di quel disegno tracciato dagli articoli 11 TFUE e, soprattutto, 3 TUE. Emerge dunque una concezione della concorrenza in agricoltura, in cui la competitività viene reinterpretata non solo quale strumento per la realizzazione degli obiettivi PAC (come da sempre previsto dall'art. 42 TFUE) ma anche ambientali dell'Unione.

3. LE RICADUTE SULLA DISCIPLINA DEGLI AIUTI DI STATO

Provando a dare una misura di quanto riferito, e portando così la riflessione sugli aiuti di Stato, è probabilmente in questo ambito che, a differenza di altri istituti concorrenziali e come rilevato anche dalla stessa Corte di Giustizia, «la Commissione dispone di un ampio potere discrezionale»²⁰. È dunque in forza di questo potere riconosciuto dai Trattati che, nel settore degli aiuti di Stato, la Commissione potrebbe riuscire a meglio attuare quel disegno tracciato dalle menzionate comunicazioni.

Nell'attuale quadro normativo che disciplina la compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato in agricoltura, la Commissione europea non si limita a stabilire limiti o divieti, ma suggerisce anche le tipologie di intervento pubblico sottratte all'obbligo di notifica preventiva o che possono essere considerate ammissibili se rispettano determinati requisiti, e ciò in quanto capaci di produrre effetti positivi sull'economia e di contribuire agli obiettivi strategici dell'Unione. Anche nel settore primario, dunque, si assiste a un'evoluzione della funzione della Commissione che da mero organo di controllo *ex ante* delle distorsioni concorrenziali parrebbe ambire a voler diventare soggetto regolatore che orienta verso criteri di sostenibilità le politiche nazionali di sostegno all'agricoltura.

Più concretamente, l'attuale disciplina sugli aiuti di Stato può essere allora adeguatamente compresa se solo viene letta in stretta relazione con quanto previsto dalla nuova PAC 2023-2027, avendo entrambe come obiettivo andare a sostenere economicamente l'attività delle imprese agricole, nel solco di quell'ampio programma tracciato dal Green Deal, con cui la nuova PAC intende porsi in continuità e che propone un modello di agricoltura sempre più attento alle tematiche ambientali. Basti qui richiamare la c.d. condizionalità che ne esce "rafforzata" da obblighi di matrice ambientale, l'introduzione degli ecoschemi che prevedono ulteriori forme di pagamenti diretti se si rispettano

²⁰ CGUE, Gr. Ch., 6 settembre 1996, C-88/03, *Commissione c. Portogallo*, § 95.

vincoli aggiuntivi che vanno oltre le previsioni obbligatorie, ma anche diverse misure di sviluppo rurale, oggi sempre più legate a perseguire obiettivi di matrice ambientale²¹.

Una lettura coordinata e integrata delle misure PAC e degli aiuti di Stato consente così di soffermarsi sui diversi sostegni di cui può beneficiare l'attività agricola, che sembrano tutti cospirare verso una direzione unitaria, circostanza quest'ultima che spiega ormai perché, laddove non si superino determinati limiti e massimi consentiti, il cumulo non è escluso.

Accanto ai pagamenti previsti dalla PAC, che finora hanno rappresentato la principale e più nota forma di sostegno, l'ordinamento dell'Unione ammette poi l'erogazione di aiuti di Stato esentati dall'obbligo di notifica. Si tratta di interventi aggiuntivi, svincolati dai finanziamenti europei, che gli Stati possono introdurre per sostenere ulteriormente le proprie imprese agricole. Il tema è oggi disciplinato dal Regolamento (UE) 2472/2022²², adottato in esecuzione dell'art. 108, par. 4, TFUE, norma quest'ultima che consente alla Commissione di definire le condizioni di esenzione dall'obbligo di notifica preventiva, sulla base di un regolamento adottato dal Consiglio, segnatamente il Reg. (UE) 2015/1588²³. Vale così rilevare che tale ultimo regolamento non prende in diretta considerazione l'agricoltura ma tutta una serie di ambiti di intervento che hanno un punto di caduta e si ritrovano anche nel contesto rurale e che, sotto questo specifico profilo, trovano una disciplina nel Regolamento della Commissione (UE) 2472/2022.

Rispetto alla disciplina previgente²⁴, il regolamento del 2022 amplia l'ambito delle misure ammissibili in esenzione, purché ovviamente rispettino determinati requisiti, il che comporta uno snellimento amministrativo e una maggiore flessibilità per i governi nazionali nell'attuazione delle politiche di sostegno. La norma include categorie di aiuto che in passato erano soggette all'obbligo di notifica individuale. Come si legge nei considerando del testo, la scelta deriva dall'«esperienza maturata dalla Commissione» nell'applicazio-

²¹ Sulla nuova PAC e i maggiori vincoli e incentivi ambientali che questa pone L. Russo, *Le "nuove" misure agroambientali della Pac 2023-27: quali novità?*, cit., p. 142 e N. Lucifero, *I regimi ecologici volontari e la loro attuazione a livello nazionale*, in «Riv. dir. agr.», 2022, I, p. 289.

²² Regolamento (UE) 2022/2472 della Commissione, del 14 dicembre 2022, che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali.

²³ Regolamento (UE) 2015/1588 del Consiglio, del 13 luglio 2015, sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali.

²⁴ Su cui v. per una ricostruzione A. Germanò, *Gli imprenditori agroalimentari e gli aiuti di Stato*, cit., p. 249.

ne della normativa precedente, che ha consentito di individuare tipologie di sostegno la cui compatibilità può essere ragionevolmente presunta. È interessante andare a scorrere le diverse misure menzionate nel regolamento, perché molte sono strettamente connesse agli interventi già previsti nell'ambito della PAC e, sotto certi profili, li vanno a integrare, pur distinguendosi per la diversa modalità di finanziamento che sono nazionali e per la definizione unionale dei requisiti di compatibilità.

Accanto al sistema delle esenzioni automatiche, una parte degli aiuti di Stato nel settore agricolo e forestale resta sottoposta a notifica preventiva e valutazione da parte della Commissione europea. La Comunicazione del 2022, recante gli Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali²⁵, definisce le condizioni alle quali gli aiuti notificati potranno avere una valutazione positiva, tale da legittimare l'ammissibilità ai sensi dell'art. 107, paragrafo 3 (aiuti di Stato destinati ad agevolare lo sviluppo economico dei settori agricolo e forestale e quello delle zone rurali, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse) e art. 107, par. 2, lett. b) (aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da calamità naturali o da altri eventi eccezionali). Se si rispettano i requisiti indicati dalla comunicazione, la valutazione discrezionale della Commissione è altamente probabile che sia positiva (107, par. 3), se non addirittura obbligatoriamente positiva (107, par. 2, lett. b). Come nel caso che precede, anche qui si assiste a una sostanziale continuità con le misure già previste dalla PAC, sebbene l'erogazione avvenga nel rispetto di criteri di ammissibilità differenti.

Infine, qualora uno Stato intenda discostarsi dai requisiti fissati dal citato regolamento e dalla Comunicazione, sorge l'obbligo di notifica dell'aiuto ai sensi dell'art. 108 TFUE, in tal caso i margini di discrezionalità della Commissione divengono ancora più ampi.

Al di là dei tecnicismi, vale allora rilevare che tanto il Regolamento (UE) 2472/2022 quanto la Comunicazione 2022/C 485/01, si pongono in sostanziale continuità con la PAC e con le misure da questa previste. Del resto, come si legge anche al paragrafo 7 della citata Comunicazione, la concessione di aiuti di Stato a sostegno dei settori agricolo e forestale e delle aree rurali si inserisce pienamente nel quadro della Politica Agricola Comune (PAC). Poiché gli effetti economici di un aiuto non variano in base alla sua fonte di finanziamento, sia essa europea o nazionale, rientra proprio negli obiettivi della Commissione europea garantire coerenza tra la disciplina sugli aiuti di Stato e gli interventi previsti dalla PAC, con la conseguenza che la Commis-

²⁵ Comunicazione della Commissione Orientamenti per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali, COM 2022/C 485/01.

sione tiene conto delle disposizioni della PAC nell'applicare e interpretare le norme relative agli aiuti.

Dal delineato quadro emerge come la Commissione intenda utilizzare quell'ampio potere che le è stato riconosciuto per orientare gli interventi dedicati all'agricoltura, siano essi finanziati con fondi europei, nazionali o regionali verso quell'unica direzione che caratterizza la PAC 2023-2027, a sua volta figlia del *Green Deal*, e che aspira a delineare un sistema agricolo che sia sempre più sostenibile, innovativo e resiliente. Se sotto certi profili allora si potrebbero presentare per gli aiuti di Stato le medesime criticità di cui è affetta la PAC, sotto altro profilo la disciplina sugli aiuti di Stato potrebbe anche aprire la strada a nuove forme di sostegno, allo scopo di integrare e dare una risposta a quelle criticità che caratterizzano il vigente sistema. Detta diversamente, e al netto della limitatezza delle risorse di cui possono beneficiare i singoli Stati membri, la disciplina sugli aiuti di Stato potrebbe arricchire quel complesso di misure delineate dalla nuova PAC, secondo una logica che è sempre meno compensativa e sempre più orientata a perseguire determinati obiettivi di sostenibilità.

4. AIUTI DI STATO E DISCIPLINA ORIZZONTALE

Parallelamente, le imprese agricole possono beneficiare di ulteriori forme di aiuto pubblico al di fuori del perimetro strettamente PAC. Si tratta, in particolare, degli aiuti orizzontali, destinati dagli Stati membri a tutte le categorie di imprese indipendentemente dal settore di appartenenza. Anche tali misure, pur non specificamente pensate per il settore agricolo, sembrano orientate in senso coerente con gli obiettivi strategici dell'Unione, perseguendo la transizione ecologica e digitale in conformità con le linee direttrici del *Green Deal* europeo e con il principio dello sviluppo sostenibile²⁶.

²⁶ Si tratta ad esempio degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà (2014/C 249/01), della disciplina in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione (2014/C 198/01), della disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia (2022/C 80/01), della comunicazione dalla Commissione «Orientamenti dell'Unione europea per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga» (2013/C 025/01), degli orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio (2021/C 508/01), della comunicazione della Commissione intitolata «Criteri per l'analisi della compatibilità di aiuti di Stato alla formazione soggetti a notifica individuale» (2009/C 188/01), della comunicazione della Commissione intitolata «Criteri per l'analisi della compatibilità degli aiuti di Stato a favore dei lavoratori svantaggiati e disabili soggetti a soglia di notifica individuale» (2009/C 188/02).

Ciò è quanto dichiarato dalla Comunicazione della Commissione 2022/C 485/01. Al paragrafo 29 è sancito un principio di armonizzazione e razionalizzazione della disciplina, riconoscendo che, in considerazione delle analogie strutturali e funzionali tra le imprese operanti nei settori agricolo e forestale e quelle attive negli altri comparti economici, gli strumenti generali in materia di aiuti di Stato, e i relativi criteri di compatibilità, trovano applicazione anche nell'ambito primario. L'applicazione, tuttavia, è ammessa solo se non intervengano norme specifiche derivanti dall'art. 39 TFUE o dalle disposizioni della Politica agricola comune (PAC), le quali prevalgono in quanto volte al perseguimento degli obiettivi propri di tale politica settoriale.

5. PRIME CONCLUSIONI

Provando a tracciare alcune preliminari considerazioni di sintesi, oggi l'intervento della Commissione non si limita a una funzione di controllo sulle misure notificate dagli Stati membri, ma sembrerebbe anche estendersi nella direzione di una attività di indirizzo verso la transizione ecologica, la digitalizzazione e l'innovazione. Questa impostazione trova applicazione anche nel settore agricolo, ma deve fare anche i conti con un contesto normativo dove la concorrenza è chiamata anche a perseguire quegli obiettivi di politica agricola comune tracciati dall'art. 39 TFUE, aprendo così a un complesso intreccio tra PAC e sostenibilità.

Tale interazione, pur funzionale a un coordinamento complessivo delle politiche dell'Unione, impone però una maggiore prudenza, perché un'eccessiva uniformazione rischierebbe di snaturare la specialità del settore agricolo.

Per quanto gli articoli 39 TFUE, 11 TFUE e 3 TUE istituiscano un legame tra agricoltura e ambiente, da orientare verso obiettivi di sostenibilità, cui la disciplina sulla concorrenza, ivi inclusa quella sugli aiuti di Stato, può offrire un valido contributo, in linea con quanto è previsto dall'art. 42 TFUE (anche se scarsamente attuato), il settore primario dovrebbe continuare a beneficiare di una regolazione differenziata, e ciò anche a motivo di quelle ragioni di specialità tracciate anche dall'art. 39, par. 2, che sia capace di coniugare tutela della concorrenza e realizzazione delle finalità proprie della PAC, orientando gli aiuti verso modelli produttivi più sostenibili, innovativi, resilienti e inclusivi.

LUIGI PELLICCIA¹

Il programma di sviluppo rurale della Regione Toscana quale ambito strategico per una crescita equa e sostenibile

¹ Università di Siena

Mi unisco anch'io al ringraziamento agli organizzatori dell'evento e, in particolare, alla prof.ssa Carmignani, il cui invito ho accolto con molto interesse e piacere.

Nella scelta del tema assegnatomi abbiamo provato a trovare un argomento il più contestualmente allineato al titolo dell'evento che, dal suo canto, si pone già ampiamente all'interno delle sempre e forse anche più attuali tematiche riferite ai finanziamenti alla (nuova) agricoltura, con ogni correlato e sotteso riflesso fiscale e tributario, con un inevitabile sguardo, appunto, alle previsioni e attuazione del PNRR, a sua volta in buona misura legato alla PAC.

Ho ascoltato con molto interesse sia l'introduzione della prof.ssa Carmignani, sia degli illustri relatori che mi hanno preceduto, i quali mi hanno fornito un adeguato *assist* per il tema che mi è stato chiesto di trattare.

I. ALCUNE CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

Prima di entrare più approfonditamente nel tema assegnatomi, ritengo utili alcune considerazioni preliminari, facendo sin da subito rilevare che l'agricoltura è sicuramente al centro della strategia per la rivoluzione ambientale – tra pratiche sostenibili e innovazione tecnologica – tanto che, nel PNRR, una particolare attenzione viene riservata al settore, sia in termini diretti, sia indirettamente, tra di loro in un contesto di correlazione.

Non indifferenti in materia appaiono le modifiche che la legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1 ha apportato, integrandoli *in parte qua*, agli artt. 9 e 41 della Costituzione, nei quali è stata inserita la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi.

Tra l'altro, nel settore agricolo è già da tempo in corso una rivoluzione tecnologica che, specie negli ultimi anni, è proseguita nonostante la non indifferente incidenza derivante dalla (seppur superata) emergenza pandemica da Codiv-19, sulla spinta prevalentemente derivante dalla sostenibilità.

2. IL CONTESTO AGRICOLO

L'agricoltura, com'è noto, è un settore produttivo che, per sua natura e fin dalle sue origini – anche attraverso una costante evoluzione delle tecniche, ma sempre con esigenze di investimento, logiche di incertezza e differimento dei risultati produttivi –, ha richiesto una cura particolare agli strumenti e alle tipologie di finanziamento. Le ragioni storiche di questa esigenza si rintracciano nelle caratteristiche strutturali dell'attività primaria.

La produzione agricola è tradizionalmente più lunga di quello di altri settori per essere legata a ritmi biologici non completamente alterabili e soggetta agli effetti nefasti e, purtroppo, sempre più attuali dei cambiamenti climatici; di conseguenza, anche i tempi di riproduzione del capitale investito sono più lunghi da maturare.

E ancora, in agricoltura vi è la difficoltà e, spesso, impossibilità di governare i prezzi dei prodotti agricoli, sovente dettati dal mercato diretto sempre più dalle grandi catene commerciali, soprattutto laddove l'offerta è fornita da piccole e medie imprese che si rivelano, dunque, *price takers*.

Si tratta di dati oggettivi e strutturali che hanno segnalato da molti decenni la singolarità dei problemi finanziari degli agricoltori, concentrati sulla necessità di garantire una maggiore stabilità all'attività e competitività con altri settori.

L'Inps ha recentemente pubblicato l'Osservatorio sul mondo agricolo per il 2024, secondo il quale il mondo agricolo italiano dimostra una significativa resilienza e crescita, con circa 168mila aziende agricole e oltre 1 milione di operai.

Si registra un aumento della manodopera agricola dipendente, con 1.019.177 lavoratori, in crescita del 2,4% su base annua; questo incremento è particolarmente pronunciato nel Nord Italia, dove i numeri indicano un aumento del 5,1%, e al Centro, con un incremento del 6,1%.

Si evidenzia anche che il comparto affronta una fase di riorganizzazione della base produttiva, con un calo dell'1,1% nel numero delle imprese attive.

Nel 2024, sono circa 414.746 i lavoratori agricoli autonomi, in calo dell'1,9% rispetto all'anno precedente, in parte a causa dell'uscita per pensionamento.

La predominanza di coltivatori diretti, coloni e mezzadri, che rappresentano l'88,6% del totale degli autonomi, sottolinea la necessità di un rinnovamento generazionale per sostenere la vitalità del settore.

È importante notare che il 30,2% degli operai agricoli è rappresentato da donne, sebbene si registri una lieve diminuzione rispetto al 2023.

Il settore agricolo italiano dimostra quindi di sapersi adattare e innovare, prestando particolare attenzione all'equilibrio tra nuove assunzioni e il *turnover* della forza lavoro.

Le prospettive rimangono positive, a patto di rafforzare l'innovazione, le competenze e la formazione dei lavoratori, garantendo così una crescita sostenibile e inclusiva.

3. LE POLITICHE EUROPEE DELLO SVILUPPO RURALE

Garantire l'approvvigionamento stabile di alimenti a prezzi accessibili, salvaguardare il reddito degli agricoltori, tutelare l'ambiente e preservare i territori; sono questi i principali obiettivi che sono perseguiti in Europa dalla nuova PAC 2023-2027.

La PAC rappresenta l'insieme delle regole che l'U.E. si è attribuita, riconoscendo la centralità del comparto agricolo per uno sviluppo equo e stabile dei Paesi membri e costituisce, peraltro, una delle principali voci di spesa del bilancio dell'Unione.

Il sostegno europeo alla produzione agricola dei Paesi della Unione avviene attraverso l'erogazione, ai produttori, di aiuti, contributi e premi. Tali erogazioni sono finanziate dal FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia) e dal FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale), e gestite dagli Stati membri.

Per sostenere gli agricoltori nella duplice sfida di produrre alimenti e contemporaneamente salvaguardare la biodiversità la Commissione europea ha presentato la comunicazione *Una strategia "dal produttore al consumatore"* (*Farm to fork strategy – F2F*), insieme alla comunicazione *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*. Entrambe le strategie sono centrali nell'ambito del Green Deal, l'insieme di interventi volti a rafforzare l'ecosostenibilità dell'economia dell'Unione europea nella prospettiva di azzerare le emissioni di gas a effetto serra entro il 2050. La strategia si prefigge diversi obiettivi al 2030 concernenti la riduzione dell'uso e del rischio dei pesticidi e della perdita dei nutrienti, la riduzione delle sostanze antimicrobiche, il miglioramento del benessere degli animali e la valorizzazione dell'agricoltura biologica.

Lo sviluppo rurale costituisce il "secondo pilastro" della PAC e rafforza il "primo pilastro" delle misure di sostegno al reddito e di mercato, potenziando

la sostenibilità sociale, ambientale ed economica delle zone rurali. La PAC contribuisce allo sviluppo sostenibile delle zone rurali attraverso tre obiettivi a lungo termine: 1. promuovere la competitività del settore agricolo e forestale; 2. garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima; 3. realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e delle comunità rurali, ad esempio creando e sostenendo posti di lavoro.

Com'è noto, le misure di sviluppo rurale sono disciplinate dagli articoli da 69 a 78 del regolamento sui piani strategici della PAC (il n. 2021/2115), che prevede otto tipi di interventi dedicati allo sviluppo rurale:

1. gli impegni in materia di ambiente e di clima e altri impegni in materia di gestione (art. 70);
2. i vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici (art. 71);
3. i pagamenti per svantaggi territoriali specifici derivanti da determinati requisiti obbligatori (art. 72);
4. il sostegno agli investimenti (art. 73);
5. il sostegno per aiutare i giovani agricoltori e i nuovi agricoltori ad avviare nuove imprese rurali (art. 75);
6. gli strumenti di gestione del rischio di cui all'art. 76;
7. la cooperazione beneficia del sostegno di cui all'art. 77;
8. le misure riguardanti lo scambio di conoscenze e la diffusione di informazioni (art. 78).

Dal 2023 le azioni di sviluppo rurale rientrano nel quadro dei piani strategici nazionali della PAC, con ciò implicando che ciascun Paese dell'UE elabori un piano strategico della PAC che combini finanziamenti per il sostegno al reddito, allo sviluppo rurale e misure di mercato. Nel definire i loro piani strategici, i paesi dell'UE contribuiscono agli obiettivi specifici della PAC attraverso un pacchetto di misure politiche di ampio respiro messo a disposizione dalla Commissione, che può essere modellato in funzione delle esigenze e delle capacità nazionali.

In particolare, il sostegno alle misure di sviluppo rurale nell'ambito della PAC dovrebbe aiutare i settori agricolo e agroalimentare a compiere progressi verso il conseguimento degli obiettivi del Green Deal europeo e a raggiungere traguardi ambiziosi in linea con le nuove strategie sulla biodiversità e "Dal produttore al consumatore". Può inoltre contribuire alla nuova visione a lungo termine per le zone rurali aiutando le PMI rurali non agricole ad avviare o sviluppare le loro attività.

Il sostegno allo sviluppo rurale di cui agli artt. 70, 71 e 72 del regolamento sui piani strategici della PAC è subordinato al rispetto dei requisiti di condizionalità.

La dotazione di bilancio per le misure di sviluppo rurale per il periodo 2021-2027 ammonta a circa 102 miliardi di euro, pari al 26,4 % degli impegni totali della PAC.

A seguito di una consultazione pubblica e di diverse iniziative di rete che hanno coinvolto i portatori di interessi e le comunità rurali, nel 2021 la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione dal titolo *Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040*. Tale visione comprende un patto rurale che fornisce un quadro per la cooperazione tra le autorità pubbliche, la società civile, le imprese, il mondo accademico e i cittadini a livello dell'UE, nazionale, regionale e locale, nonché un piano d'azione rurale. Propone inoltre la creazione di un osservatorio rurale e definisce piani per un meccanismo di “verifica rurale” al fine di valutare l'impatto delle principali iniziative legislative dell'UE sulle zone rurali.

Nel marzo 2024 la Commissione ha pubblicato una relazione dal titolo *La visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: risultati principali e vie da seguire*, che attua l'impegno assunto nella comunicazione definendo la visione a lungo termine di fare il punto sulle azioni realizzate e di fornire una «serie di riflessioni sui possibili orientamenti per maggiore azione di sostegno e di finanziamento per le zone rurali, così come le vie da seguire, (...) basata sull'attuazione del piano d'azione rurale dell'UE».

Gli obiettivi specifici che sono perseguiti dalla nuova PAC sono: garantire un reddito agricolo sufficiente, aumentare la competitività e migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore, sostenere il ricambio generazionale e sviluppare aree rurali dinamiche, agire per contrastare i cambiamenti climatici, tutelare l'ambiente con uso sostenibile di suolo, acqua e aria, salvaguardare il paesaggio e la biodiversità, proteggere la qualità dell'alimentazione e la salute.

Questi obiettivi chiave costituiscono la base sulla quale i Paesi membri dell'UE hanno elaborato i loro Piani strategici nazionali (PSN).

Il Piano strategico italiano della PAC 2023-27 è stato approvato il 2 dicembre 2022 e concentra tutti gli strumenti finanziabili attraverso il FEAGA e il FEASR in un unico documento di programmazione a livello nazionale, volto a delineare una strategia unitaria per il settore agricolo, agro-alimentare e forestale italiano. Le risorse a disposizione del settore agro-alimentare e forestale e delle aree rurali ammontano a circa 37 miliardi di euro in 5 anni, di cui 28 miliardi circa a valere sul bilancio UE e circa 9 miliardi a valere sul finanziamento nazionale.

Una delle principali novità della nuova programmazione vede nel miglioramento delle condizioni e della qualità del lavoro un elemento centrale per ridare competitività al comparto e rivitalizzare il tessuto socioeconomico dei territori rurali.

Il FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale) è gestito in regime di gestione concorrente tra gli Stati membri e l'Unione e finanzia il contributo agli interventi di sviluppo rurale.

Le sei priorità del FEASR sono le seguenti: 1. promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale nelle zone rurali; 2. potenziare la redditività e la competitività di tutti i tipi di agricoltura e promuovere tecnologie agricole innovative e la gestione sostenibile delle foreste; 3. favorire l'organizzazione della filiera alimentare, il benessere degli animali e la gestione dei rischi nel settore agricolo; 4. incoraggiare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di CO₂ e resiliente ai cambiamenti climatici nel settore agroalimentare e forestale; 5. preservare, ripristinare, e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura ed alle foreste; 6. promuovere l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico delle zone rurali.

I singoli Paesi della UE definiscono, poi, i programmi relativi alle priorità e agli aspetti specifici prescelti, nonché la strategia per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Una volta individuati obiettivi e strategie accedono ai finanziamenti del FEASR attraverso i PSR, ossia i Programmi di sviluppo rurale che, se approvati, sono cofinanziati dai singoli Stati membri e possono essere elaborati su base nazionale e/o su base regionale.

4. IL PSR DELLA REGIONE TOSCANA

Entrando più incisivamente sul tema della relazione affidatami, non posso che partire dal contesto che ci occupa.

Preliminarmente va evidenziato che la Toscana è caratterizzata da un ecosistema naturale, paesaggistico e agricolo che rappresenta un elemento centrale dell'identità e della cultura regionale e del suo sviluppo economico presente e futuro. La Regione ha da sempre perseguito nelle sue politiche la valorizzazione del ruolo positivo che le attività agricole e forestali possono esercitare per la tutela delle risorse idriche, della biodiversità, la conservazione del paesaggio e la riduzione dell'impatto ambientale.

Tra l'altro, esiste un rapporto strettissimo tra equità e sostenibilità per e nella crescita del settore agricolo e la Regione Toscana, con il suo PSR, proseguendo in quella per certi versi innata propensione per il settore primario,

ha confermato di essere sempre molto attenta a tutte le sottese e correlate dinamiche e tematiche.

Il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) della Toscana, ora integrato nel nuovo Complemento di Sviluppo Rurale (CSR) 2023-2027, mira a una crescita equa e sostenibile delle aree rurali, attraverso interventi che promuovono la competitività, la sostenibilità ambientale e lo sviluppo socio-economico.

Il programma supporta le imprese agricole, l'innovazione, la gestione sostenibile delle risorse, l'inclusione sociale e il rilancio delle aree rurali meno "dinamiche", attraverso un approccio integrato e la cooperazione con gli attori locali e la Regione.

Tre quindi gli obiettivi principali: a. la competitività agricola (incentivare l'innovazione e l'efficienza delle aziende agricole per aumentarne la redditività); b. la sostenibilità ambientale (promuovere pratiche sostenibili, l'efficienza delle risorse e la resilienza ai cambiamenti climatici); c. lo sviluppo rurale (supportare l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico delle aree rurali).

Con Delibera n. 1057 del 28 luglio 2025, la Regione Toscana ha approvato la versione 6.0 del Complemento per lo sviluppo rurale (CSR) 2023-2027 (la versione 5.0 era stata approvata il 27 dicembre 2022).

Il CSR Toscana 2023-2027 declina a livello regionale il Piano strategico nazionale della Pac 2023-2027, dare una risposta più efficace ed efficiente ai fabbisogni regionali nell'attuazione degli interventi previsti. Fornisce le indicazioni necessarie all'attuazione della strategia nazionale a livello regionale, assicurando l'attuazione degli interventi, sulla base delle priorità regionali e di uno specifico cronoprogramma dei bandi in uscita.

La dotazione finanziaria del CSR Toscana 2023-2027 è pari a quasi 749 milioni di euro con le seguenti percentuali di cofinanziamento regionale, nazionale ed europeo:

- 17,79% di fondi regionali;
- 41,51% di fondi nazionali;
- 40,70% di fondi europei e, nello specifico, del Fondo europeo agricolo di sviluppo rurale (FEASR).

I 50 interventi attivati nella regione per lo sviluppo rurale riguardano quattro tematiche:

1. l'ambiente;
2. gli investimenti;
3. la cooperazione;

4. la conoscenza.

Nello specifico, prevedono:

- interventi a capo/superficie: premi/pagamenti compensativi;
- investimenti;
- interventi per la cooperazione;
- sistema della conoscenza e dell'innovazione in agricoltura (*Akis - Agricultural Knowledge and Innovation System*).

La strategia per lo sviluppo del sistema agricolo, agroalimentare, forestale e delle aree rurali della Regione Toscana si colloca in maniera fattiva e coerente in tale contesto politico e programmatico, nell'ambito della PAC nazionale e delle scelte e delle priorità europee, nazionali ed internazionali per lo sviluppo sostenibile (tra cui la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile) e nell'ottica della complementarità con gli altri Fondi e strumenti di investimento europei come il *Recovery Fund* e il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), e di integrazione con le altre politiche e piani europei e nazionali d'interesse per le politiche agricole.

Tra l'altro la Regione Toscana ha definito sin dal 2020 la propria strategia per lo sviluppo rurale nelle more della revisione del PSN per la PAC.

Questo Quadro Strategico Regionale per uno sviluppo sostenibile ed equo ha individuato sia le principali questioni rilevanti per le politiche di sviluppo (ambientale, demografica e tecnologica), sia le linee direttrici generali e gli ambiti di intervento prioritari su cui costruire i singoli strumenti operativi del suo successivo ciclo di programmazione comunitaria 2021-2027, così disegnando la strategia unitaria ed integrata che sta alla base dei suddetti strumenti e rappresenta la cornice di riferimento per l'impostazione e l'elaborazione dei futuri programmi operativi regionali della Regione Toscana.

Nello specifico è un documento che si lega e integra con il resto delle priorità regionali e, a livello settoriale, dai seguenti piani e strategie specifiche che si pongono in raccordo ed in complementarità con le politiche agricole: a) la Strategia Toscana *Carbon Neutral* (che individua azioni volte a raggiungere l'obiettivo della decarbonizzazione totale entro il 2050); b) la Strategia regionale per la Biodiversità; c) il Piano regionale per l'economia circolare; d) il Patto per il clima; e) la Strategia per la bioeconomia; f) la Strategia per le aree interne (SNAI); g) la *Smart Specialisation Strategy*.

5. CONCLUSIONI

Alcune considerazioni finali.

Partendo dall'idea che costituisca essa stessa un fattore di competitività delle aziende e della filiera, la sostenibilità è sicuramente uno stimolo strategico per creare un'immagine solida e credibile delle imprese, costruire valore nel lungo periodo, ridurre i costi, accedere a nuovi mercati, gestire al meglio i rischi, avere dipendenti efficienti e soddisfatti.

Altro fattore di competitività è la qualità delle produzioni e, quindi, è senz'altro opportuno che i processi produttivi attivati dalle imprese siano in grado di valorizzare le peculiarità delle produzioni agroalimentari toscane basate su risorse specifiche locali di tipo fisico (quali razze o varietà locali) o antropico (quali *know how* e culture gastronomiche e alimentari locali fra cui i prodotti agroalimentari tradizionali toscani).

Queste produzioni, derivanti dal loro forte legame con il territorio (produzioni tipiche e di qualità certificata, agricoltura biologica), anche note a livello internazionale, possono senza dubbio favorire percorsi di sviluppo rurale territoriale e di diversificazione, come, ad esempio, le filiere corte).

La diversificazione rurale e delle aziende agricole è all'evidenza essenziale anche per il riequilibrio delle opportunità occupazionali, valorizzando la presenza femminile nei territori e nell'attività agricola e per i processi di inclusione sociale finalizzati ad offrire ospitalità e coinvolgimento nelle attività per soggetti in difficoltà (la c.d. agricoltura sociale).

RIASSUNTO

L'agricoltura è sicuramente al centro della strategia per la rivoluzione ambientale – tra pratiche sostenibili e innovazione tecnologica – tanto che, nel PNRR, una particolare attenzione viene riservata al settore, sia in termini diretti, sia indirettamente, tra di loro in un contesto di correlazione. Il sostegno europeo alla produzione agricola dei Paesi della Unione avviene attraverso l'erogazione, ai produttori, di aiuti, contributi e premi. Tali erogazioni sono finanziate dal FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia) e dal FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale), e gestite dagli Stati Membri. Lo sviluppo rurale costituisce il “secondo pilastro” della PAC e rafforza il “primo pilastro” delle misure di sostegno al reddito e di mercato, potenziando la sostenibilità sociale, ambientale ed economica delle zone rurali. La PAC contribuisce allo sviluppo sostenibile delle zone rurali attraverso tre obiettivi a lungo termine: la promozione della competitività del settore agricolo e forestale; la garanzia di una gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima; la realizzazione di uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e delle comunità rurali, ad esempio creando e sostenendo posti di lavoro. Ed è in questo contesto che si inseriscono gli interventi del Programma di Sviluppo Rurale della Regione Toscana, sempre attenta agli aspetti legati ad una crescita equa e sostenibile.

ABSTRACT

Agriculture is undoubtedly at the heart of the strategy for the environmental revolution—between sustainable practices and technological innovation—so much so that the PNRR places particular emphasis on the sector, both directly and indirectly, in a context of interconnectedness. European support for agricultural production in EU countries is provided through the provision of aid, grants, and premiums to producers. These payments are financed by the EAGF (European Agricultural Guarantee Fund) and the EAFRD (European Agricultural Fund for Rural Development) and managed by the Member States. Rural development constitutes the “second pillar” of the CAP and reinforces the “first pillar” of income and market support measures, enhancing the social, environmental, and economic sustainability of rural areas. The CAP contributes to the sustainable development of rural areas through three long-term objectives: promoting the competitiveness of the agricultural and forestry sectors; ensuring sustainable management of natural resources and climate action; and achieving balanced territorial development of rural economies and communities, for example by creating and supporting jobs. And it is in this context that the interventions of the Tuscany Region’s Rural Development Programme fit in, always attentive to aspects related to fair and sustainable growth.

LUCREZIA BASILE¹

La cooperazione allo sviluppo tra passato e nuove prospettive

¹ Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali Scuola Cesare Alfieri, Università degli Studi di Firenze

INTRODUZIONE

Negli ultimi anni la cooperazione internazionale nei Paesi in via di sviluppo ha subito fasi di ridefinizione profonda che non possono essere comprese a fondo in assenza di una ricostruzione storica, seppure sintetica ma necessaria, delle principali tappe storiche/evolutive in cui la cooperazione internazionale ha di volta in volta disegnato e ridisegnato i suoi confini, adattandosi ai mutamenti naturali dell'ordine internazionale in evoluzione.

Ripercorrendo il percorso dalla fine del colonialismo ad oggi, si può osservare che raramente, prima degli anni '50, ci si è interrogati sui problemi dei Paesi facenti parte del terzo mondo. Infatti, al termine della Seconda guerra mondiale, obiettivo principale dei Paesi occidentali, oltre a quello non secondario di assicurarsi il non ripetersi delle atrocità della guerra, è stato quello di rilanciare le economie disastrose dal conflitto, in particolar modo quelle europee, necessarie per gli USA in vista anche del loro futuro accrescimento. In tale contesto non si può non richiamare il piano Marshall del 1948 come primo grande esempio di programma di cooperazione di aiuti allo sviluppo. Solo avviata la ricostruzione e portata a completamento la propria industrializzazione, i Paesi occidentali hanno iniziato a confrontarsi con il problema dello sviluppo economico dei paesi arretrati. Nei primi anni '60-'70 il mondo si configurava secondo una struttura gerarchica con in vetta i Paesi post-industrializzati e industrializzati e in basso i Paesi del terzo mondo ricchi di materie prime e per questo molto spesso dipendenti dai Paesi del primo mondo e infine i Paesi privi di qualsiasi tipo di risorsa confinati ai gradini inferiori di questa piramide. A tale proposito, merita particolare attenzione il celebre modello di

Wallerstein il quale, prima di altri, mise in relazione gli scambi internazionali a una forte gerarchia spaziale¹.

Sempre a partire dagli anni '50, sotto l'impulso della decolonizzazione, hanno iniziato a farsi strada importanti studi economici aventi per oggetto lo studio dello sviluppo di determinati Paesi. Tra le molteplici interpretazioni teoriche è opportuno soffermarsi sulla teoria della modernizzazione. Teoria secondo la quale il mancato sviluppo di certe aree del mondo rappresentava una fase temporanea di un percorso graduale da una società preindustriale fondata sull'agricoltura ad altra società industriale. Tale situazione risultava essere superabile solo attraverso il raggiungimento di determinati fattori imprescindibili per la modernizzazione quali l'economia di mercato, l'assenza di intromissione politica, l'aumento degli investimenti economici e degli investimenti esteri. In altre parole, una economia di stampo liberale, basata sui modelli economici e politici dei Paesi industrializzati, in cui l'economia, lasciata a se stessa secondo l'antica formula della mano invisibile smithiana, avrebbe determinato il graduale passaggio dal settore tradizionale a quello moderno. Accanto a questa visione, tuttavia, non sono tardate ad affermarsi interpretazioni critiche, in particolar modo riconducibili alla teoria della dipendenza, che hanno messo in discussione l'efficacia e la neutralità degli aiuti allo sviluppo. Secondo tali approcci, la cooperazione internazionale rischierebbe di riprodurre relazioni asimmetriche tra Paesi donatori e beneficiari, consolidando meccanismi di subordinazione economica e politica, piuttosto che favorire uno sviluppo autonomo e sostenibile. Il confronto tra la teoria della modernizzazione e la teoria della dipendenza rappresenta lo snodo centrale per comprendere l'evoluzione delle politiche di aiuto allo sviluppo nel periodo durante e dopo la Guerra Fredda. Se la prima ha fornito il principale quadro di riferimento per le istituzioni internazionali e i Paesi donatori, la seconda ha evidenziato come tali politiche possano rafforzare squilibri strutturali preesistenti nel sistema economico globale.

Un tale confronto non può non prescindere dal soffermarsi sul diverso punto di partenza delle due teorie che, per i primi, è la tradizionale società agricola, quindi preindustriale, il cui superamento avrebbe significato il raggiungimento dello sviluppo e l'avvio della società moderna caratterizzata dal

¹ Secondo tale modello il mondo è caratterizzato da determinate strutture economiche e politiche dipendenti l'una dall'altra. Esso si articola in centro (Paesi che detengono il motore dell'accumulazione capitalistica, il Know-how e centri decisionali), semiperiferia (aree di recente industrializzazione) e periferia (Paesi quasi totalmente dipendenti dai Paesi del centro), tutti legati tra di loro da relazioni profondamente asimmetriche. Tale struttura è il risultato di un processo storico di lungo corso che affonda le sue radici nell'esperienza coloniale e che si è consolidato con il capitalismo moderno.

consumo di massa come era già successo per lo sviluppo dei Paesi occidentali; per i secondi, sostenitori della teoria della dipendenza, il punto di partenza non era affatto una società tradizionale, bensì il sottosviluppo considerato figlio del sistema economico capitalistico dei paesi sviluppati (Jackson et al., 2020).

Per quanto non siano mancati esempi virtuosi, principalmente nel sud-est asiatico, ossia da parte di quei Paesi che sperimentarono una crescita economica impressionante, in realtà i modelli basati sulle teorie neoclassiche e quindi sulla crescita economica sono risultati talmente distanti dalla realtà dei Paesi sottosviluppati da renderli quasi del tutto inapplicabili (Russo, 2017).

Riguardo le critiche poste in essere dai sostenitori della teoria della dipendenza, per quanto sia indubbio che il capitalismo abbia generato, in un unico processo, sviluppo e ricchezza per alcuni e sottosviluppo e arretratezza per altri, non si può sottacere che tali critiche si sono assai più rivelate un attacco al modello economico capitalista e alle sue condizionalità, che volte a proporre una vera e propria alternativa ai modelli di sviluppo, limitandosi a promuovere come possibile soluzione una riduzione drastica delle relazioni con i Paesi in via di sviluppo (PVS) e con il mercato globale, promuovendo, piuttosto, una mutua cooperazione (Sud-Sud). Tale cooperazione avrebbe consentito di avviare un vero sviluppo economico, senza correre il rischio di dipendenza o di sfruttamento da parte dei Paesi occidentali².

Negli ultimi decenni, il dibattito teorico sugli aiuti allo sviluppo si è ulteriormente arricchito grazie all'emergere di approcci che hanno superato la dicotomia tra modernizzazione e dipendenza. L'accento si è posto su concetti quali sviluppo umano e sviluppo sostenibile, andando gradualmente a inserirsi e, in certi casi, a sovrapporsi con nuovi paradigmi, che non tengono più conto esclusivamente della crescita economica, bensì della tutela dell'ambiente, delle condizioni sociali sanitarie e culturali di determinate aree geografiche³.

Alla luce di tali considerazioni, l'analisi degli aiuti allo sviluppo appare inscindibile da una riflessione più ampia sulle trasformazioni dell'ordine internazionale post-Guerra Fredda.

² A riguardo sarebbe opportuno porsi la seguente domanda: se l'economia dello sviluppo ha come oggetto di studio lo sviluppo delle aree arretrate del mondo, quali sono le cause che danno vita al suo opposto cioè al sottosviluppo? Sulla base di questa domanda si potrebbe facilmente sostenere che sviluppo e sottosviluppo sono due facce della stessa medaglia; ma, spingendosi oltre in questa disamina, ci si dovrebbe chiedere se forse questo rapporto tra opposti è da interpretarsi in chiave sincronica, ossia che lo sviluppo di un determinata area richiede necessariamente il sottosviluppo dell'altra.

³ Queste prospettive riconoscono la necessità di considerare le specificità politiche, sociali e culturali dei contesti destinatari degli aiuti, ridimensionando l'idea di modelli universali di sviluppo.

Occorre chiarire subito che, nel contesto bipolare, la cooperazione internazionale e gli aiuti allo sviluppo, in modo particolare in zone come l'Africa, vanno lette alla luce delle strategie di influenza e di contenimento tipiche di quell'ordine, che una volta cessato di esistere ha determinato una riduzione degli interessi gettando in una sorta di "solitudine geopolitica" i Paesi che, fino a poco prima, erano destinatari privilegiati degli aiuti.

Terminata la guerra fredda e consegnato il bipolarismo e le sue ideologie alla storia, la comunità internazionale si è vista costretta a dover riflettere sui principi, le norme e le istituzioni fondamentali della convivenza internazionale. In altre parole, a dover riscrivere la costituzione del mondo, ossia mettere le mani su un nuovo ambizioso progetto che gettava le basi per un nuovo sistema⁴ (Colombo, 2025).

Sulla questione merita ricordare che la fine della Guerra Fredda ha determinato il trionfo dell'economia capitalista, ed essendo quest'ultima l'unica alternativa economica possibile, la mancata partecipazione di alcuni Stati all'economia globale ha significato ancorare Paesi, considerati non virtuosi, a una sorta di un non sviluppo permanente. Tale nuova trasformazione in senso liberale della convivenza internazionale aveva il vantaggio di potersi avvalere sia di un corredo di istituzioni già consolidato come Onu, FMI, BM, NATO, G7, UE, ecc., sia di valori tipici della cultura giuridica e politica occidentale, quali democrazia, libertà, libertà economica, mercato globale ecc.

Invero, l'aspettativa che tale ordine fondato sulla circolazione dei beni e dei servizi, sull'ampliamento dei mercati a livello globale e sulle istituzioni internazionali potesse distendere le relazioni internazionali e quindi promuovere uno sviluppo per tutti, si è resa ben presto illusoria. Cosicché, dopo un primo decennio in cui si è visto crescere a dismisura il mercato fino alla sua globalizzazione, con effetti di crescita economica dei Paesi più poveri, si è assistito al ritorno del più ruvido dei realismi, caratterizzato da forti scontri economici. Questi hanno determinato il configurarsi di relazioni e di una cooperazione internazionale sempre più selettiva ed esclusivamente dominata da interessi economici, dando vita così a una nuova costituzione del mondo, tanto democratica quanto ineguale (Colombo, 2025).

⁴ Tale sistema prevedeva il superamento del tradizionale ordine Vestfaliano fondato sull'anarchia e sulla centralità dello Stato, sostituendolo con un sistema più articolato dotato di governance globale capace di riconoscere diritti individuali universali e di limitare o ripensare del tutto la sovranità statale. L'obiettivo era quello di promuovere un ordine internazionale ad immagine e somiglianza dei paesi occidentali, dando vita non solo al completamento di quel processo di trasformazione liberale rimasto incompiuto dopo la Seconda guerra mondiale, ma anche ad un'ulteriore gerarchia tra Stati considerati virtuosi, e quindi meritevoli, promuovendone la graduale integrazione nel mercato economico globale, e gli altri considerati non meritevoli.

In questo nuovo contesto globale caratterizzato da un crescente disordine globale, a poco più di 5 anni dal famoso progetto che avrebbe dovuto coronare il sogno globalista “People, Planet, Prosperity”, inaugurata dal G20 dell’ottobre 2021 (Tremonti, 2025), riemerge, al contrario, una tradizionale realpolitik che vede un solido sodalizio tra potere, spazio e risorse in cui ancora oggi a pagarne il prezzo più alto saranno i Paesi più poveri del mondo. In questa prospettiva si colloca l’excursus storico della parte a seguire e, quindi, la parte conclusiva del presente lavoro, con l’obiettivo di delineare i fini e i confini del Piano Mattei, evidenziandone aspetti innovativi e criticità anche alla luce di quelli che sono, ad avviso di chi scrive, i nuovi rischi della cooperazione internazionale.

LE TAPPE DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE ALLO SVILUPPO DAGLI ANNI '60 AD OGGI

Sulla base delle considerazioni che precedono si possono tracciare le tappe essenziali che hanno segnato il lungo cammino della cooperazione internazionale allo sviluppo dei Paesi cosiddetti poveri.

Inizialmente la cooperazione presenta un modello essenzialmente assistenziale, essendo la nozione di sottosviluppo caratterizzata prevalentemente dalla visione economica, ossia da uno stato di persistente arretratezza rispetto a standard predefiniti (Antonelli e Raimondi, 2001).

Negli anni '60, a seguito dell’approvazione da parte dell’ONU della Risoluzione 1514-XV intitolata “Dichiarazione sull’indipendenza dei paesi e popoli coloniali”, si apre il problema del cosiddetto neocolonialismo. Si registra una crescita economica dei Paesi in via di sviluppo, ma al loro interno permangono disoccupazione e povertà di massa. Di seguito la povertà non sarà più calcolata come assenza di reddito, ma come mortificazione dei bisogni primari.

Negli anni '70 si parla di aiuto pubblico allo sviluppo (APS), ma gli aiuti permangono di natura economica e, inoltre, tendono a diminuire a causa delle crisi dei vari Paesi industrializzati. In questo periodo si fa strada la concezione dello sviluppo sostenibile nella sua accezione moderna. Nel 1972, nella Prima Conferenza sull’ambiente promossa a Stoccolma dall’ONU, emerge il problema dell’esaurimento delle risorse e il collegamento inscindibile tra protezione dell’ambiente e benessere delle persone e sviluppo economico globale.

Negli anni immediatamente a seguire emerge il forte debito pubblico dei Paesi in via di sviluppo (PVS). Viene così avviato uno sviluppo autosostenuto mediante l’inserimento dei PVS nel commercio internazionale, mentre sono ridotti fortemente gli investimenti in capitale sociale. Va detto, tuttavia,

che proprio in questo periodo si fa strada l'idea di uno sviluppo delineato in termini innovativi e declinato per la prima volta a livello internazionale nella Dichiarazione sul diritto allo sviluppo approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 4 dicembre 1986 sull'onda della Carta dell'Avana adottata il 27 giugno 1981 dall'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA), che sancisce i diritti civili, politici, economici e culturali, nonché i doveri dei singoli e dei popoli. La Dichiarazione si ispira, inoltre, alla visione solidaristica espressa nel rapporto Willy Brand Nord-Sud del 1980 che insiste sulla responsabilità dei Paesi sviluppati per promuovere lo sviluppo nei Paesi poveri per mezzo di una collaborazione internazionale, anche in termini di condivisione delle risorse economiche, per uscire dalla povertà.

La Dichiarazione definisce lo sviluppo come un diritto umano inalienabile, individuale e dei popoli a partecipare e beneficiare dello sviluppo economico, sociale, culturale e politico (art. 1), ponendo la persona al centro in quanto soggetto passivo e attivo dello sviluppo (art. 2).

È indubbio che il principio ispiratore, così come l'elemento innovativo che risiede nell'enunciato, è quello di allontanarsi dall'idea di sviluppo intesa come crescita economica, per focalizzare l'attenzione sul profilo umano dello sviluppo, quindi come diritto a vivere una vita propriamente umana, e ciò a tutti i livelli economici, sociali, culturali, ambientali. Si tratta, dunque, di un approccio integrato, in cui lo sviluppo comprende il pieno godimento di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali. In tale quadro si inserisce la responsabilità degli Stati, cui sono demandate le misure da adottare tanto in ambito nazionale, quanto in quello internazionale, per rendere effettivo tale diritto.

La Dichiarazione è di importanza fondamentale anche per i richiami, in essa contenuti, al diritto dei popoli all'autodeterminazione, al rispetto e osservanza dei diritti umani e delle libertà fondamentali, alla eliminazione delle violazioni dei diritti umani dei popoli e degli individui quali risultano dal colonialismo e neocolonialismo, nonché di ogni forma di razzismo e discriminazione razziale, di dominazione e occupazione straniera, di aggressione e minacce contro la sovranità nazionale, l'unità nazionale e l'integrità territoriale. Posto che tutto ciò può concorrere a creare presupposti propizi allo sviluppo di una grande parte dell'umanità, di fondamentale importanza è quindi il richiamo all'interdipendenza e indivisibilità dei diritti umani e delle libertà fondamentali la cui salvaguardia è condizione imprescindibile dello sviluppo inteso in senso politico, sociale, economico e culturale.

Infine è doveroso ricordare, anche per l'attualità del tema, il richiamo alla pace e alla sicurezza internazionale, quali elementi essenziali alla realizzazione del diritto allo sviluppo, riaffermando la stretta relazione esistente tra disarmo

e sviluppo, essendo il primo prodromico al secondo, tanto più se le risorse rese disponibili dal disarmo sono impiegate per lo sviluppo economico e sociale di tutti, ivi inclusi i Paesi in via di sviluppo.

Tutto ciò premesso, va detto che l'elemento innovativo della Dichiarazione consiste nella diversa nozione di diritto allo sviluppo, che si traduce in un diritto a un particolare processo di sviluppo, in cui tutti i diritti umani e tutte le libertà fondamentali sono pienamente realizzati secondo una visione che include non solo il trasferimento di risorse, ma anche gli aspetti sociali, culturali, di crescita politica, di rispetto dei diritti umani, nonché la costruzione della pace.

La Dichiarazione apre così la strada a una nuova e diversa concezione di sviluppo, intesa come "sviluppo umano", in perfetta aderenza al messaggio e riflessione sullo sviluppo integrale dell'uomo e dei popoli, già avanzata dalla Chiesa cattolica nelle encicliche *Mater et Magistra* del 1961, *Pacem in terris* del 1963 e *Populorum progressio* del 1967, e che sarà ripresa dall'enciclica *Fratelli tutti* del 2020 di papa Francesco.

Ancorché la Dichiarazione sul diritto allo sviluppo debba inquadrarsi tra i provvedimenti di natura universale ma non immediatamente precettivi e, dunque, rientranti nel *soft law*, il suo collegamento sistematico con altri provvedimenti, come ad esempio la Convenzione internazionale sui diritti economici e sociali adottata nel 1966 ed entrata in vigore il 3 gennaio 1976, accorda ad essa il carattere di universalità e inviolabilità del diritto che vale nei confronti di qualunque soggetto pubblico o privato che ne minacci l'effettività.

Proseguendo il nostro rapido excursus sulla cooperazione, nel 1990 il primo Human Development Report (HDR) dell'United Nations Development Program (UNDP) ha introdotto il concetto di sviluppo umano, spostando il focus dal solo PIL all'espansione delle scelte e delle capacità delle persone. Quindi, in continuità con la precedente Dichiarazione che aveva posto al centro la persona, si elabora un nuovo indice di sviluppo, in cui la crescita di un paese è misurata anche dal livello di salute ed educazione. Tale nuovo indice per calcolare lo sviluppo umano (ISU) si basa sulla definizione di «sviluppo umano», e questa è data dalla «creazione di un ambiente nel quale le persone possono sviluppare la loro potenziale produttività in accordo con i loro bisogni e interessi»: lo sviluppo è espandere le possibilità di scelta tra le persone, vivere un'esistenza lunga e sana, acquisire conoscenze e accedere alle risorse necessarie per un dignitoso tenore di vita. Dunque l'ISU, nel combinare indicatori sull'aspettativa di vita e sull'accesso all'educazione con il reddito, determina i presupposti per l'ulteriore nozione di sviluppo umano fondato su quattro pilastri ed elaborato dall'UNDP col Human Development Report del 1995 in cui si indicano: al I° pilastro le risorse umane come investimento primario

in quanto in grado di partecipare al processo di crescita armonica in quanto fruente di salute e competenze e motivazioni; al 2° pilastro le pari opportunità come condizioni imprescindibili dello sviluppo umano ed economico; al 3° pilastro la necessità di una visione intergenerazionale della sostenibilità delle strategie di sviluppo; e infine al 4° pilastro la necessità di partecipazione delle persone alle decisioni e processi relativi allo sviluppo.

Il concetto di diritto allo sviluppo, così come delineato nel cammino tracciato dalle considerazioni che precedono, è stato, poi, rafforzato e integrato nel tempo dalla Conferenza di Vienna del 1993, che lo ha considerato come parte integrante dei diritti umani universali. Tuttavia, la vera svolta nella vicenda dello sviluppo sostenibile è data dalla Dichiarazione del Millennio dell'8 settembre 2000, con cui gli Stati dell'ONU si sono impegnati a sradicare la povertà estrema e la fame nel mondo. Vengono definiti i Millennium Development Goals (MDGs), cioè otto obiettivi da perseguire entro il 2015, ossia sradicare la povertà estrema e la fame, rendere universale l'istruzione primaria, promuovere la parità di genere, ridurre la mortalità infantile, combattere l'HIV/ADS, la malaria e altre malattie, garantire la sostenibilità ambientale, dar vita a un partenariato per lo sviluppo. Quest'ultimo sottolinea il ricorso alla collaborazione internazionale, come strumento partecipativo alle scelte decisionali da realizzarsi mediante un sistema finanziario e commerciale aperto ed equo e non discriminatorio, con sistemi di esenzione doganali, piani di condono che rendono il debito sostenibile per i Paesi in maggiore difficoltà, diffusione di nuove tecnologie dell'informazione e comunicazione. Nonostante i propositi, il raggiungimento degli obiettivi, purtroppo, non è stato uniforme, dato che ancora permangono gravi e grandi sacche di povertà, anche se la povertà è stata ridotta nel 2015 del 14%, se il tasso di mortalità infantile è calato del 50% e se le infezioni di HIV sono calate del 40%, mentre l'aiuto pubblico è cresciuto del 60%.

I risultati, ancorché incoraggianti ma non definitivi, hanno condotto alla prima delle tre Conferenze che hanno preceduto l'Accordo di Siviglia che ha segnato l'inizio del moderno processo di finanziamento allo sviluppo. Con la Conferenza ONU di Monterrey del 18-22 marzo 2002 si sono, infatti, ribadite tutte le urgenze già denunciate e tutti i principi elaborati nei precedenti Atti, deplorando la riduzione del 24% di aiuti da parte dei Paesi più ricchi e dell'0,22% del PIL da parte dei Paesi più industrializzati; ma soprattutto, e scendendo più sul concreto, si è stabilito un primo quadro organico sul finanziamento allo sviluppo. Sono stati, dunque, messi a punto sei pilastri fondamentali, finalizzati alla riduzione della povertà. Oltre alla mobilitazione delle risorse interne e al ricorso agli investimenti esteri diretti, si è focalizzata l'attenzione sulla promozione del commercio internazionale, sulla cooperazio-

ne finanziaria e sulla sostenibilità del debito. Si tratta di principi in parte innovatori, che sono stati successivamente riaffermati dalla Dichiarazione di Doha del 2008. Tuttavia va detto che la crisi finanziaria, che ha colpito negli anni delle due Conferenze, ha in pratica reso non-effettivi o quasi gli interventi e le sfide assunte a Monterrey e Doha, ivi comprese le riforme della *governance* del Fondo Monetario Internazionale (FMI) e della Banca Mondiale.

Per comprendere le iniziative del periodo successivo a quello finora disegnato, occorre anzitutto prendere atto delle varie crisi che hanno colpito il mondo intero, andando a vanificare i buoni propositi dell'Agenda d'Azione di Adis Abeba del 13 luglio 2015 e, quindi, della 3^a Conferenza prima di quella di Siviglia. Invero, la Terza Conferenza sul finanziamento allo sviluppo coincide pressappoco con l'approvazione dell'Agenda 2030 del dicembre 2012 e della Conferenza sul clima di Parigi, che si incentrano su temi comuni di natura sociale (cioè povertà, sicurezza alimentare, salute, istruzione), di natura ambientale (cambiamenti climatici, energia pulita), di natura economica (industria sostenibile, sviluppo tecnologico), convergendo sulla necessità di creare un sistema di *governance* multilaterale per costruire un modello comune di sviluppo sostenibile. Tuttavia, al di là delle enunciazioni di principi e obiettivi, numerosi Paesi, e non solo i più poveri del mondo, spendono più per pagare gli interessi del debito, che per rendere effettivi i diritti di cui sopra.

La crisi della cooperazione allo sviluppo maturata via via nel tempo, deve, tuttavia, essere contestualizzata nel quadro geopolitico globale, segnato da una instabilità crescente, da tensioni geopolitiche e geoeconomiche suscettibili di sfociare in guerre commerciali o del tutto in conflitti bellici, mettendo progressivamente in luce vulnerabilità legate alle interdipendenze.

Sotto questo profilo vanno considerati i problemi connessi al cambiamento climatico che sta colpendo il sud-globale; in essi la mancata transizione ecologica e la sua considerazione nella pianificazione costituiscono fattore moltiplicatore di fragilità tale da peggiorare le condizioni socioeconomiche e da alimentare tensioni sociali e instabilità politica, aumentando le disegualianze tra Paesi e all'interno degli stessi. Tutto ciò ha preteso un nuovo approccio della cooperazione allo sviluppo fondato sulla integrazione tra clima-pace-sicurezza, sul presupposto della trasversalità della crisi climatica su sicurezza alimentare, *governance*, salute, sviluppo economico, coesione sociale e stabilità politica e sicurezza. In questo contesto si può comprendere come il G20 abbia prodotto risultati deludenti, nonostante le misure in esso elaborate per la ristrutturazione del debito pubblico dei Paesi poveri (Release G20) mediante la riduzione parziale o totale del debito e la creazione, da parte del Paese debitore, di un fondo di contropartite destinato a investimenti per sviluppo sostenibile, in linea con gli SDGs. Il Release G20 avrebbe potuto essere la

giusta proposta per innovare l'economia dei Paesi debitori, con investimenti sostenibili grazie, appunto, alla riduzione del debito sovrano.

I criteri fondamentali alla base della proposta – e cioè la flessibilità, ossia gradualità nella conversione del debito e possibilità di modificare la strategia di sviluppo anche mediante il coinvolgimento di investitori privati; la trasparenza, ossia negoziazione della ristrutturazione del debito con regole chiare, definite e condivise tra Paesi creditori e debitori; il monitoraggio, ossia chiarezza dei criteri per l'utilizzo dei fondi, ivi inclusa l'attenzione rivolta ai creditori privati o che non traggono vantaggio dalla moratoria o dalla cancellazione del debito affinché le risorse provenienti dalla sospensione dei pagamenti del debito non siano impiegate come rimborso ai privati –, ancorché sul piano teorico fortemente apprezzabili, si sono in pratica rivelati inefficaci, come rilevato dalla Conferenza dell'Unione Africana sul debito, tenutasi a Lomé nel maggio del 2025. In realtà la Conferenza di Lomé è una aperta denuncia dei livelli insostenibili di debito sovrano, che impediscono di investire in infrastrutture resilienti e in uno sviluppo sostenibile. Il debito pubblico è più che triplicato dal 2008; e se si pensa che solo nel 2024 i Paesi africani hanno speso più di 163 miliardi di dollari per il solo debito esistente, si può ben capire come essi siano chiusi in un circolo vizioso in cui debito e sviluppo e clima rendono difficile ogni iniziativa. Infatti, il cambiamento climatico ha reso un sistema già iniquo ancor più punitivo, se si pensa che l'Africa contribuisce per meno del 4% alle emissioni del gas-serra, mentre ne subisce le conseguenze in maniera sproporzionata.

Le considerazioni che precedono evidenziano come, pur in una sorta di convergenza di crisi sistemiche climatica, sociale e finanziaria, i vari negoziati, se hanno avuto il merito di mettere in luce le varie asimmetrie che ancora oggi caratterizzano il sistema economico internazionale, non sono riusciti, tuttavia, a conseguire le sfide assunte. Inoltre va detto che, se sugli obiettivi si era raggiunto un generale consenso se pur in qualche modo incrinato dalle divisioni sostanziali sulla individuazione degli strumenti da adottare per conseguire gli obiettivi, la presa di posizione USA, tanto sugli Accordi sul clima quanto, successivamente alla Conferenza di Siviglia, sul finanziamento allo sviluppo, segna un grave punto di arresto della solidarietà internazionale e un aggravamento della crisi della cooperazione allo sviluppo.

La Conferenza sul finanziamento allo sviluppo (FID4) tenuta dal 29 giugno al 3 luglio 2025 a Siviglia costituisce l'ultima tappa del lungo cammino fin qui tracciato. Va detto che l'opposizione statunitense alle proposte contenute nel Compromesso di Siviglia risiede sostanzialmente sulla loro incompatibilità rispetto alle priorità USA in materia di commercio, fiscalità e innovazione, nonché sul fatto della loro inconciliabilità con la prospettiva mercantilistica

dell'attuale amministrazione statunitense, per cui gli sforzi economici alla cooperazione risultano legittimi se apprezzabili sul piano dei vantaggi geopolitici ed economici offerti. Certo è che l'attuale clima geopolitico segnato da crisi complesse, a cui non sono estranei gli attuali conflitti bellici, ha ulteriormente compresso l'interesse statunitense per la cooperazione allo sviluppo dei Paesi poveri. Pertanto, se il contesto e l'analisi storica inducono a predire esiti poco incoraggianti, sta di fatto che comunque l'impegno preso dagli Stati membri di proseguire il cammino intrapreso con le altre Conferenze segna non solo il loro ruolo politico di attori importanti come l'Unione Europea, l'Unione Africana e parte degli Stati dell'America Latina, ma anche la valenza e il consolidamento degli obiettivi da conseguire. Pertanto, la Conferenza di Siviglia risulta essere un banco di prova decisivo per la tenuta del multilateralismo. Infatti, ancorché imperfetto, lo spazio negoziale delle Nazioni Unite continua a offrire un tavolo esclusivo, in cui tutti i Paesi, indipendentemente dal loro potere economico o geopolitico, possono confrontarsi su quelle sfide globali che richiedono di essere affrontate solo in chiave cooperativa e solidaristica.

Il Compromesso di Siviglia, stilato in quaranta pagine, unitamente al documento contenente la piattaforma d'azione di Siviglia, contengono, a parte le dichiarazioni di principio con cui sono fatti propri gli obiettivi già specificati nelle tre precedenti Conferenze, una serie di iniziative dirette a catalizzare investimenti per lo sviluppo sostenibile, ad affrontare la crisi del debito e a ristrutturare l'impianto finanziario internazionale. Approvato da 192 Paesi membri delle Nazioni Unite, il documento finale propone un pacchetto ambizioso di riforme e azioni, i cui punti possono essere sintetizzati: 1) nella riforma dell'architettura finanziaria internazionale, dove sono ribaditi gli obiettivi di democratizzazione della cooperazione e di equità nella ripartizione dei poteri nella rinegoziazione del debito; 2) nell'allineamento con l'Agenda 2030 e l'Accordo di Parigi, ossia con i principi dei diritti umani, parità di genere, sostenibilità ambientale e territorialità delle strategie di sviluppo; 3) nella mobilitazione delle risorse interne e private mediante il rafforzamento della capacità fiscale dei Paesi anche con il potenziamento degli investimenti privati partenariati pubblico-privato e strumenti innovativi di *blended finance*; 4) nell'inclusione dei soggetti vulnerabili nei progetti di finanziamento; 5) negli impegni per migliorare la trasparenza e la lotta alla corruzione.

Una parte importante del Compromesso di Siviglia è dedicata alla finanza sub-nazionale e alla cooperazione territoriale e decentrata come leva per lo sviluppo. Di rilievo è anche il riferimento a modelli consolidati come i partenariati pubblico-privato (PPP) e la finanza mista. Infine sono incoraggiate le cosiddette "piattaforma Paese" dirette ad allineare investimenti pubblici e privati alle esigenze nazionali.

Il Compromesso di Siviglia, pur presentando impegni di natura non vincolante in quanto intenti politici senza obblighi giuridici, contiene, tuttavia, importanti spunti innovativi che possono segnare un cambio di passo verso l'attuazione di una cooperazione allo sviluppo efficiente ed efficace. In particolare nell'ambito dei partenariati paritari e investimenti capaci di catalizzare una crescita sostenibile nonché di creare catene del valore nei Paesi partner, si colloca l'esperienza italiana del Piano Mattei per l'Africa, in cui il punto di forza è dato dalla tutela di interessi strategici connessi dal punto di vista geopolitico e geoeconomico.

IL PIANO MATTEI

Proposto durante il vertice a livello di capi di Stato e di Governo tenutosi a Roma il 29 gennaio 2024, il Piano Mattei per l'Africa prevede lo stanziamento di 5,5 miliardi di euro suddivisi in quattro anni provenienti dal Fondo della Cooperazione allo Sviluppo del MAECI (2,5 miliardi) e dal Fondo Italiano per il Clima del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (3 miliardi). Risorse gestite in forma di prestiti agevolati dalla Cassa Deposito Prestiti e in forma di doni dall'AICS.

Il Piano Mattei, si legge sul sito del governo italiano, non mira solo a promuovere la crescita economica abbassando la povertà e promuovendo la stabilità della regione africana, ma si pone l'obiettivo, ancor più ambizioso, di un cambio di paradigma nel rapporto donatore-beneficiario, superandone la logica e instaurando un nuovo modello basato sul reciproco vantaggio.

All'articolo 1 al comma 2 del decreto-legge 15 novembre, 2023 n. 161 convertito, con modificazioni, dalla legge 11 gennaio 2024, n. 2, vengono identificati i vari ambiti di intervento e priorità d'azione, che vanno dalla cooperazione allo sviluppo alla promozione delle esportazioni; dall'approvvigionamento e sfruttamento sostenibile delle risorse naturali, incluse quelle idriche, alla tutela dell'ambiente e adattamento ai cambiamenti climatici.

Il Piano prevede sei direttrici fondamentali, quali istruzione e formazione, sanità, acqua, agricoltura, energia, infrastrutture fisiche e digitali. Il Piano si avvale di una cabina di regia, definita nel dossier della Camera dei Deputati (2024) come «la cornice entro cui le diverse amministrazioni dello Stato sono tenute a svolgere le proprie attività di programmazione, di valutazione di impatto e di attuazione di interventi, ciascuna nel proprio ambito di competenza», composta dalla presidenza del Consiglio dei ministri; dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e dal

Ministero delle Imprese e del Made in Italy e da altri ministeri competenti in base ai settori coinvolti. La cabina di regia è, dunque, l'organo responsabile del coordinamento che guida e monitora l'attuazione del Piano, ne definisce l'indirizzo strategico, le priorità, i Paesi e i settori di intervento.

Inizialmente nella prima fase, il Piano prevedeva dei progetti pilota in nove Paesi africani: quattro nel nord Africa (Marocco, Egitto, Tunisia e Algeria) e cinque nella regione subsahariana (Costa d'Avorio, Mozambico, Repubblica del Congo, Etiopia e Kenya); ai quali si sono aggiunti, nel 2025, Angola, Ghana, Mauritania, Tanzania e Senegal.

Occorre chiarire subito che il Piano Mattei prende le distanze da qualsiasi atteggiamento predatorio, neocoloniale o caritatevole, bensì costituisce un approccio e un metodo di lavoro che si basa su un reale trasferimento di competenze, tecnologie e di know-how, creando così il terreno fertile per l'istaurarsi di un partenariato solido tra Italia e Africa, basato ovviamente su una convergenza di interessi nazionali, con l'obiettivo di determinare vantaggi reciproci in termini economici, ambientali, sociali ed energetici (Morabito, 2024).

L'aspetto innovativo del Piano è sicuramente il coinvolgimento delle imprese private nella Cabina di Regia⁵. Anzi, proprio la stessa struttura economica italiana, fondata sulla piccola e media impresa, replicandosi come modello economico nei Paesi interessati, consente a questi un percorso di crescita più facile e adattabile alle realtà locali. Ciò si traduce in un vantaggio competitivo del nostro Paese rispetto ad altri partner europei e non europei. Le imprese partner, quindi, assumono un ruolo di primaria importanza a geografia variabile a seconda della filiera di riferimento: in Africa orientale Illy, Borbone, Lavazza per il caffè, oppure in Africa occidentale Ferrero per il cacao ecc.

Ad essere coinvolta non è solo l'impresa privata, in quanto l'obiettivo del Piano Mattei è quello di mobilitare l'intero sistema-Paese, quindi anche l'impresa pubblica, le Università, i Centri di Ricerca e le ONG ecc.

In tale contesto non si possono non menzionare le più grandi società italiane impegnate con importanti progetti lungo il territorio africano come Enel, Eni, Fincantieri, Terna, Leonardo, Webuild. Sicuramente, tra i progetti più importanti del Piano troviamo la partecipazione italiana alla seconda fase del grande progetto infrastrutturale del corridoio di Lobito, ovvero di un'arteria ferroviaria che collegherà la Zambia con il porto di Lobito in Angola. Più propriamente, nonostante la titolarità del progetto sia da riferirsi alla Global Gateway dell'Unione Europea, non può sottacersi il sostegno iniziale finanziario profuso nel progetto anche da altri Paesi come gli Stati Uniti.

⁵ Tale coinvolgimento va a scardinare quel pregiudizio consolidato, secondo il quale l'impresa privata nel campo della cooperazione allo sviluppo perseguirebbe solo il proprio interesse.

Con riguardo alla cooperazione dell'Unione Europea nella regione è utile, ai fine della presente relazione, ricordare la strategia europea inaugurata nel 2000 al Vertice del Cairo, che mira a promuovere un dialogo politico capace di sostenere, sia l'integrazione interna, che la proiezione esterna del continente con il fine di supportare l'inserimento dell'economia africana nel contesto globale⁶ (Ricceri, 2024).

Un altro elemento di carattere innovativo è rappresentato dal coinvolgimento degli attori e delle comunità locali, che saranno chiamati attivamente in ogni fase del piano; si tratta di costruire il Piano insieme agli africani; abbandonando quell'approccio diseguale e paternalistico che aveva caratterizzato buona parte della cooperazione allo sviluppo nel passato.

Il Piano, infatti, è pensato come «una piattaforma programmatica e operativa aperta alla costante collaborazione con le Nazioni africane, sia nella fase di definizione, che di attuazione degli interventi» (Camera dei deputati, 2024).

Il Piano rappresenta senz'altro un ambizioso progetto, che va oltre la cooperazione allo sviluppo e che è suscettibile di tradursi in un importante nuovo programma di politica estera italiana, ma tale questione, pur rilevante, esula dai confini del presente lavoro. Merita, tuttavia, sottolineare che il Piano Mattei può essere considerato un importante nuovo modello di cooperazione allo sviluppo, che sicuramente si pone in antitesi a quello che nel 2009 Dambisa Moyo aveva definito "Dead Aid", sottolineando l'asimmetria e la scarsa efficacia degli aiuti occidentali, ma che sicuramente risulta ancora denso di elementi di criticità.

Anzitutto il primo grande limite del Piano Mattei riguarda la parziale condivisione decisionale degli stakeholder africani, prediligendo fin da subito, un approccio top-down dominato dagli interessi nazionali, come il controllo sui flussi migratori o l'accesso a risorse energetiche.

Non da ultimo si possono rinvenire dubbi sulle risorse investite in termini quantitativi di capitale finanziario investito. Probabilmente si contava in un maggiore potere attrattivo degli investimenti che avrebbe dovuto determinare un effetto moltiplicatore, in particolar modo da parte delle istituzioni internazionali come la Banca Mondiale o la BEI (Banca europea per gli investimenti) o altri attori internazionali.

In conclusione, il Piano Mattei per quanto innovativo, presenta gravi elementi di criticità, non essendo ad esso estranei quegli stessi modelli anacronistici e fallimentari, che negli anni hanno prodotto la sfiducia da parte degli africani nei confronti degli attori internazionali e quindi anche italiani (Stocchero, 2024). L'eliminazione dell'approccio top-down, oltre a garantire alle

⁶ Sul punto si tenga conto che il nuovo Partenariato per lo Sviluppo dell'Africa NEPAD adottato dall'UE nel 2001 è il riferimento fondamentale per tutti gli atti successivi.

comunità locali non solo la condizione di destinatari ma anche di co-costruttori del Piano potrebbe concorrere a offrire all'Italia le opportunità sopradette, accordando al Piano stesso l'immagine significativa di aver fatto un nuovo importante passo in avanti della cooperazione internazionale.

CONCLUSIONI

Nelle considerazioni sin qui svolte si è cercato di evidenziare come il cammino della cooperazione allo sviluppo sia stato, oltre che lungo e complesso, reso ancor più difficile dall'inadeguatezza dei programmi rispetto ai risultati realmente conseguiti. Certamente non si può tacere il ruolo rilevante che il tema della cooperazione allo sviluppo ha svolto nella elaborazione di principi e valori della società contemporanea costituendo un laboratorio continuo per la presa di coscienza, appunto, di principi ruotanti attorno ai diritti umani, alle libertà, all'eliminazione della povertà, all'uguaglianza e alla pace. Tuttavia, restano gravi interrogativi di fondo in ordine ai modelli attuali di cooperazione, ai relativi risultati ottenuti, e soprattutto alle insidie del neocolonialismo che tuttora si celano dietro la cooperazione.

Sicuramente, il nostro presente è segnato da una sorta di crisi dell'ordine internazionale in cui, tra le tante sfide, guerre, crisi ecc. a cui fa fronte, non si può non inserire quella che può essere considerata una nuova inversione di rotta nelle relazioni e nei rapporti di forza, capace di investire i flussi di aiuti allo sviluppo e finanziamenti tra Nord e Sud.

A fronte di un Sud che non è più solo espressione di quel terzo mondo degli anni '50 venuto alla ribalta con Bandung (1955), emerge un Sud che, molto più spesso, viene definito con l'espressione "Sud Globale", a evidenziare un cambiamento forte e radicale per alcuni Stati come la Cina e l'India, considerati oggi il laboratorio del multilateralismo, non privo, tuttavia, di sfruttamento, predazioni di risorse, crisi ambientali e povertà.

Se è compito, tutt'altro che agevole, quello di stabilire il limite entro cui determinate azioni e programmi si possono inserire in una sorta di nuova e migliore cooperazione allo sviluppo, oppure darne drammaticamente la qualifica di nuova forma di colonialismo, certo è che il compito è reso ancor più difficile da una sorta di intreccio che spesso rende sfumati i chiari confini tra Nord e Sud del mondo, un tempo ben definiti come tracciati dalla linea Brandt⁷ e confermati, fino a poco tempo fa, nei rapporti delle istituzioni come FMI e la BM.

⁷ È una linea immaginaria introdotta nel 1989 dal Rapporto Nord-Sud della Commissione Brandt

Ciò che sicuramente appare oggi è l'emergere o il riemergere di determinate regioni del mondo come aree prioritarie di intervento e, tra queste, non si può non menzionare il Mediterraneo, da sempre crocevia di culture, religioni e civiltà, teatro di conflitti, crisi e frammentazione ma anche di innovazione e potenzialità; realtà che torna oggi ad essere al centro del mondo (Ivetic, 2024).

Per molto tempo l'Africa è stata la beneficiaria di aiuti allo sviluppo, principalmente da parte di Europa e USA⁸. In tale contesto non può sfuggire l'interesse odierno per la regione africana da parte della Cina, interesse frequentemente richiamato e discusso nel dibattito politico internazionale e che rappresenta la cartina tornasole dell'ambiguità descritta in precedenza. Ciò conferma, in taluni casi, la collocazione della cooperazione internazionale in una zona grigia tra partenariato e aiuti allo sviluppo regionale, ma anche come predazione di terre, land-grabbing, sfruttamento e accaparramento di terre rare, prestiti di denaro con clausole vessatorie ecc. Sotto questo profilo, da più parti la strategia di Pechino è stata considerata una nuova forma di neocolonialismo più insidioso del colonialismo classico in quanto capace di sottrarre la percezione di subire un controllo esterno e per questo più dannoso e drammatico.

Tutto ciò fa sicuramente apparire il nostrano piano per l'Africa come un modello su cui sicuramente dovranno essere prese nuove e migliori misure correttive, ma che altrettanto sicuramente emerge come opzione preferibile.

In definitiva nel contesto geopolitico nel quale viviamo, contesto così altamente complesso e ricco di asimmetrie, dipendenze, narrazioni differenti in cui interessi economici, sicurezza, sviluppo e zone d'influenza si sovrappongono e in cui pratiche di cooperazione possono sconfinare in logiche predatorie, diventa sempre più difficile ammettere letture univoche e lineari. L'esito finale è un vero nodo di Gordio che, secondo l'antica profezia, chi riuscirà a scioglierlo avrà il dominio del mondo.

ABSTRACT

The article draws inspiration from the 4th International Conference of Financing for Development (FFD4) on development financing and international cooperation aimed at the resolution of economic, social, cultural and humanitarian problems of poor Countries.

The objective is to show that development is an ample economic, social, cultural and political problem, not free from risks.

che divide il mondo in Nord e Sud, ossia in Paesi ricchi e in Paesi poveri con l'obiettivo di studiare la disuguaglianza economica globale.

⁸ Si noti, però, che oggi gli Stati Uniti si sono ritirati in gran parte degli impegni.

In such regard, the long path of international cooperation was followed with the aim of highlighting the growing elaboration of development and cooperation notions to reach the idea of constant improvement of the wellbeing of the entire population and all individuals on the basis of their active, free and significant participation to the development of fair distribution of the benefits thereof.

Finally, the Italian Mattei Plan was referred to as a cooperation model based on partnership, against the threat of the establishment of new phases of neocapitalism which may hide behind aid to poor Countries.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (2024): *Lettere sul mondo 2024 dal circolo di studi diplomatici*, Mazzanti, Firenze, pp. 114-129.
- ANTONELLI G., RAIMONDI A. (2001): *Manuale di cooperazione allo sviluppo. Linee evolutive, spunti problematici, prospettive*, SEI, Torino.
- ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE (1986): *Dichiarazione sul diritto allo sviluppo*, Nazioni Unite, New York.
- CAMERA DEI DEPUTATI (2024): *Il piano Mattei per l'Africa*, Dossier n. ES0217. https://documenti.camera.it/leg19/dossier/testi/ES0217.htm?_1751449090439.
- COLOMBO A. (2025): *Il suicidio della pace: perché l'ordine internazionale liberale ha fallito (1989-2024)*, Raffaello Cortina editore, Milano.
- FRANCESCO (2020): *Fratelli tutti*, Libreria Vaticana, Città del Vaticano.
- GIOVANNI XXIII (1961): *Mater et magistra*, Libreria Editrice del Vaticano, Città del Vaticano.
- GIOVANNI XXIII (1963): *Pacem in terris*, Editrice Vaticana, Città del Vaticano.
- IVETIC E. (2024): *Sud/Nord. La frontiera globale attraverso il mediterraneo*, il Mulino, Bologna.
- JACKSON R., MOLLER J., SORENSEN G. (2020): *Relazioni internazionali*, edizione italiana a cura di L. Bozzo, Egea, Milano, pp. 239-255.
- PAOLO VI (1967): *Populorum Progressio*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano.
- PROGRAMMA DELLE NAZIONI UNITE PER LO SVILUPPO (1990): *Human Development report*, UNDP, New York.
- RICCERI M. (ed.) (2024): *Il nuovo ordine globale: i protagonisti del multilateralismo nelle aree continentali: le principali istituzioni di riferimento in Africa, Americhe, Artico, Asia, Europa*, Armando editore, Roma.
- RUSSO A. (2017): *Stato e mercato*, UTET, Milano.
- STOCCHIERO A. (2024): *Il Piano Mattei, opportunità, ambizioni e elementi di dibattito*, CeSPI <https://www.cespi.it/it/eventi-attualita/dibattiti/il-piano-mattei-opportunita-ambizioni-elementi-di-dibattito/il-piano>.
- TREMONTI G. (2025): *Guerra o pace*, Solferino, Milano.

Finito di stampare
presso Tipografia Monteserra (Vicopisano - PI)
nel mese di aprile 2026