

ALESSANDRA DI LAURO<sup>1</sup>

## Credito agrario e sviluppo sostenibile

<sup>1</sup> Dipartimento di Scienze Agrarie, Alimentari e Agro-Ambientali, Università di Pisa

### I. CREDITO AGRARIO E AGRICOLTURA: EVOLUZIONE

Affrontare oggi la questione dell'accesso al credito in agricoltura e delle relazioni esistenti fra l'esercizio dell'attività agricola e lo sviluppo sostenibile significa riaprire la discussione intorno alle diverse, multiformi e ataviche debolezze che da sempre hanno contraddistinto lo stesso riconoscimento degli ambiti di svolgimento dell'attività agricola e che trovano nelle difficoltà di accesso al credito una delle espressioni più significative. Nello stesso tempo questo tema mette in luce le ricchezze e le opportunità del settore agrario.

L'inadeguatezza di molti dei modelli di finanziamento del settore agricolo proposti nel corso degli anni restituisce in qualche modo la fotografia del Paese in alcuni momenti storici e dei rapporti fra l'impresa agricola e la proprietà fondiaria. La storia, infatti, dell'evoluzione delle forme di finanziamento dell'attività agricola racconta di uno sfaldamento fra una visione antica dell'agricoltura, legata alla proprietà e al fondo, e una realtà produttiva agricola in continuo cambiamento che è andata scolpendo i volti delle diverse attività riconoscibili come agrarie insieme a quelli dei settori di trasformazione, commercializzazione e di prestazione di servizi e così facendo ha modificato anche il paesaggio rurale del Paese<sup>1</sup>.

Alle trasformazioni del mondo agrario il settore creditizio ha reagito, come è noto, con interventi non sempre adeguati a quel reticolo di norme che attra-

<sup>1</sup> N. FERRUCCI, M. BROCCA, *Il paesaggio agrario: dal vincolo alla gestione negoziata*, Franco Angeli, Milano, 2019; EAD., *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, in *Trattato di diritto agrario, Il diritto agroambientale*, a cura di L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, Giuffrè, Milano, 2011, p. 175.

verso una serie di azioni – tra l'altro quelle relative alla Bonifica delle terre e alla c.d. Riforma fondiaria – caricavano di significati e contenuti le disposizioni della Costituzione e, in particolare, dell'art. 44, portavano a un'evoluzione continua della figura dell'imprenditore agricolo che, anche a partire dall'assetto originario dell'art. 2135 del civile, aveva portato a discutere sull'impresa in agricoltura e che poi è culminata con la modifica dell'art. 2135, e alle modifiche della disciplina dei contratti agrari, promuovendo e proteggendo la proprietà agraria ma anche riconoscendo la specialità dell'impresa agraria come impresa non sempre legata alla proprietà del fondo<sup>2</sup>.

La legge del 21 giugno 1869, n. 5160 che istituiva soggetti specializzati nell'erogazione di finanziamenti all'agricoltura, la successiva legge del 23 gennaio 1887, n. 4276 che superava il modello precedente, che di fatto limitava la categoria dei soggetti erogatori, e la legge del 1928 n. 1760 di conversione del d.l. 29 luglio 1927 hanno continuamente rinnovato il sistema creditizio ma hanno anche continuato a perpetuare una visione del credito agrario fortemente legata al profilo della proprietà fondiaria tanto è vero che il soggetto destinatario del finanziamento doveva avere per lo più un legame con il fondo visto anche che la terra continuava a essere considerata componente essenziale dell'azienda agraria<sup>3</sup>.

Le operazioni finanziabili si distinguevano in operazioni di *credito di esercizio* (destinate alla gestione e alla conduzione dell'azienda e del fondo) e di *credito di miglioramento* (destinato a investimenti e incrementi della produzione), caratterizzate da un *contratto di prestito agrario come mutuo speciale di scopo* visto che la funzione del contratto non si esauriva nel godimento della somma messa a disposizione ma richiedeva la destinazione alla finalità stabilita<sup>4</sup>. Una somma e un credito strumentali all'esercizio dell'agricoltura o, meglio sarebbe dire, di quell'attività riconosciuta come agraria.

<sup>2</sup> Sui diversi temi evocati la letteratura è vastissima. Per un primo approfondimento si consulti il *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, a cura di L. Costato, Cedam, Padova, 2003 anche nelle edizioni precedenti e anche il *Trattato di diritto agrario, Il diritto agroambientale*, cit.

<sup>3</sup> Cfr., M. GOLDONI, *Il credito agrario*, in *Manuale di diritto agrario italiano*, a cura di N. Irti, Torino, 1978; *Profili di riforma del credito agrario*, a cura di F. De Simone, B. Grasso, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1986; A. JANNARELLI, voce *Credito agrario*, in *Digesto discipline privatistiche, Sez. civ.*, Torino, 1989; ID., voce *Finanziamento all'agricoltura*, *ibidem*, 1992; G. PISCIOTTA, *Il credito agrario verso la de-specializzazione. Profili della riforma*, Giappichelli, Torino, 1995; P. BORGHI, *Il credito agrario nella nuova legge bancaria*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., p. 216; S. LANDINI, *Tensioni e innovazioni nel credito agricolo. Una riflessione giuridica*, in «Dir. Agroal.», 511, 2017; N. LUCIFERO, *L'accesso al credito da parte delle imprese agricole tra intervento pubblico e iniziative private*, in *Il finanziamento dell'impresa agricola*, a cura di F. Di Marzio, S. Landini, Giuffrè, Milano, 2019, pp. 311-312; A. JANNARELLI, voce *Credito agrario e peschereccio*, in *Digesto, sez. civ.*, Torino, 2000.

<sup>4</sup> Sul tema v. P.M. PORRU, *Finanziamento pubblico e «pianificazione» dei crediti agrari*, in *Profili*

La riforma del sistema creditizio portata avanti dalla legge n. 1760 del 1928, pur mostrando numerosi caratteri di specialità, sui quali non mi soffermo (la specializzazione degli enti creditizi, l'esclusività del campo di azione, la puntuale indicazione delle operazioni da finanziare, le modalità di erogazione dei finanziamenti, i soggetti beneficiari), era però connotata da rigidità, quali ad esempio proprio l'enumerazione delle operazioni finanziabili che portava all'impossibilità di finanziare operazioni non previste nell'elenco e di assistere e accompagnare l'agricoltura nel cambiamento<sup>5</sup>.

Insomma nonostante la necessità di promuovere il settore anche a causa delle due guerre, le prime risposte del legislatore al bisogno di reperire capitali in ambito agrario sono state fortemente influenzate da una visione dell'agricoltura e dell'attività agricola un po' arcaica e anche dalla preoccupazione di difendere i capitali investiti in un settore considerato fragile, particolarmente esposto a causa della natura dei beni prodotti, caratterizzato da una produzione lenta che segue il ciclo di vita dell'essere animale o vegetale come indicato nel nuovo art. 2135 del cod. civ., da un difficile governo dei prezzi sul mercato, da difficoltà distributive e da concentrazioni della distribuzione, ecc.

La legge citata del 1928, che è rimasta in vigore a lungo e che riconduceva l'accesso al credito alla messa in atto di privilegi o di garanzie ipotecarie, pur

---

*di riforma del credito agrario*, cit., 179; M.F. RABAGLIETTI, *Mutuo di scopo*, *ibidem*, 187; G. PISCIOTTA, *Il credito agrario verso la de-specializzazione. Profili della riforma*, cit., 111 ss.

<sup>5</sup> Art. 2, legge n. 1760/19: «Sono operazioni di credito agrario di esercizio: 1) i prestiti per la conduzione delle aziende agrarie e per l'utilizzazione, manipolazione e trasformazione dei prodotti; 2) i prestiti per l'acquisto di bestiame, macchine ed attrezzi agricoli; 3) le anticipazioni su pegno di prodotti agricoli depositati in luogo di pubblico o privato deposito; 4) i prestiti a favore di enti ed associazioni agrarie: a) per acquisto di cose utili alla gestione delle aziende agrarie dei soci; b) per anticipazioni ai soci in caso di utilizzazione, trasformazione e vendita collettiva dei loro prodotti. I prestiti e le anticipazioni di cui ai numeri 1, 2 e 3 possono essere concessi a privati, enti ed associazioni che conducono direttamente fondi rustici in forza di un legittimo titolo o di un contratto comunque denominato». Art. 3: «Sono operazioni di credito agrario di miglioramento prestiti e mutui per gli scopi seguenti: a) esecuzione di piantagioni e trasformazioni culturali; b) costruzione di strade poderali; c) sistemazione di terreni; d) costruzione di pozzi e abbeveratoi, di muri di cinta, di siepi ed ogni altro mezzo atto a cingere o chiudere fondi; e) costruzione e riattamento di fabbricati rurali destinati all'alloggio dei coltivatori, al ricovero del bestiame e alla conservazione delle scorte e dei prodotti agricoli, nonché alla manipolazione di questi; f) costruzione di opere per provvedere i fondi di acqua potabile e di irrigazione, per sistemare, prosciugare e rassodare terreni; g) applicazioni dell'elettricità all'agricoltura, sistemazioni montane, rimboschimenti e qualsiasi altra opera diretta al miglioramento stabile dei fondi. Sono altresì considerate operazioni di credito agrario di miglioramento, nei casi ed alle condizioni che saranno stabilite nel regolamento, i mutui per: 1) acquisto di terreni, per la formazione della piccola proprietà coltivatrice; 2) acquisto di terreni, affrancazione di canoni e livelli e trasformazione di debiti fondiari che abbiano per fine il miglioramento stabile dei fondi; 3) costruzione, riattamento ed adattamento di fabbricati per uso collettivo di conservazione e distribuzione di merci agricole e prodotti agrari, e per deposito di bestiame».

nella sua specialità, risultava ancorata a una visione statica dell'agricoltura e nel corso del periodo della sua applicazione numerosi interventi sono andati prevedendo altre agevolazioni per sostenere il settore.

## 2. IL TUB E IL CREDITO AGRARIO

La vera “metamorfosi” del credito agrario come sistema di finanziamento dell'impresa agricola e dello sviluppo aziendale si deve, però, al Testo Unico Bancario (TUB) delle leggi in materia bancaria e creditizia del 1 settembre 1993 n. 385 che ha abrogato la precedente legge del 1928 n. 1760 e regolato le operazioni di credito negli artt. 43, 44, e 45<sup>6</sup>.

Il credito agrario risultante dal TUB rende possibile l'erogazione del credito agrario a tutti gli istituti di credito, propone una visione allargata delle attività finanziabili riconducibili all'esercizio dell'attività agraria o, comunque, all'area di operatività del credito.

Inoltre, i riferimenti alle aree di intervento del credito agrario non è tassativo e ciò apre la possibilità di accesso a finanziamenti che rientrano nelle attività riconducibili non solo all'esercizio dell'attività principali agricole ma anche a quelle connesse e collaterali.

L'art. 43, infatti, recita:

1. Il credito agrario ha per oggetto la concessione, da parte di banche, di finanziamenti destinati alle attività agricole e zootecniche nonché a quelle a esse connesse o collaterali. 2. Il credito peschereccio ha per oggetto la concessione, da parte di banche, di finanziamenti destinati alle attività di pesca e acquacoltura, nonché a quelle a esse connesse o collaterali. 3. Sono attività connesse o collaterali l'agriturismo, la manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione dei prodotti, nonché le altre attività individuate dal CICR. 4. Le operazioni di credito agrario e di credito peschereccio possono essere effettuate mediante utilizzo, rispettivamente, di cambiale agraria e di cambiale pesca. 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. La cambiale agraria e la cambiale pesca sono equiparate a ogni effetto di legge alla cambiale ordinaria.

La “rivoluzione” di approccio è evidente e consente di seguire la nuova formulazione dell'art. 2135 ai sensi del d.lgs 228/2001 che ha ridisegnato le attività da considerarsi agricole svincolando l'esercizio dell'attività agricola

<sup>6</sup> D.l. 1° settembre 1993, n. 385 «Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia» che ha abrogato la precedente disciplina fondata sulla l. 5 luglio 1928, n. 1760 e regolamentato le operazioni di credito agli artt. 43, 44 e 45 del T.U.B.

dalla presenza necessaria del fondo. Nello stesso tempo l'allargamento delle attività finanziabili alle attività connesse e a quelle collaterali ricostruisce un sistema di finanziamento dedicato allo spazio rurale come pure è stato chiamato collegandolo ad una visione vicina a quella dei sistemi di finanziamento pubblici di fonte europea.

Non entro nello specifico dell'esame dell'art. 43 del TUB ma è evidente che in questi anni il credito agrario abbandona l'approccio soggettivo, il riferimento al rapporto con il fondo e con l'attività per concentrare l'attenzione sull'impresa in una accezione ampliata di agrarietà che in qualche modo non richiede neppure l'agrarietà delle attività<sup>7</sup>.

Il credito agrario risulterebbe de-specializzato anche se non mancano segnali che evidenziano come mantenga una sua autonomia rispetto ad altre forme creditizie con una distinzione che alcuni riconducono ad una distinzione fra de-specializzazione operativa e de-specializzazione funzionale<sup>8</sup>.

### 3. FINANZIAMENTO PUBBLICO E PRIVATO ALLA LUCE DEL GREEN DEAL

Questo brevissimo *excursus* storico non è fine a se stesso perché occorre chiedersi cosa dei primi approcci al problema del finanziamento dell'agricoltura continui ad avere un ruolo nella costruzione dei modelli di accesso al credito in agricoltura.

Vorrei farlo partendo dall'esame di una dicotomia, quella fra sistema di finanziamento pubblico e privato, alla quale a lungo si è fatto riferimento ma che proprio in ambito agrario trova da sempre qualche difficoltà di verifica. È evidente, infatti, che gli interventi normativi succedutisi nel settore trovavano origine nel ruolo riconosciuto a quest'attività, nella generale forte valenza pubblica della produzione agraria sia in quanto destinata a far fronte a bisogni essenziali della vita sia in quanto al centro di delicati equilibri sociali.

Le ragioni che storicamente hanno lasciato che confluissero aspetti di interesse pubblico nelle linee di accesso al credito privato, e che erano più evidenti nelle linee di credito agevolato di fonte europea, mi sembrano manifestino oggi maggiore confluenza e una più forte capacità conformativa dell'esercizio

<sup>7</sup> N. LUCIFERO, *L'accesso al credito da parte delle imprese agricole tra intervento pubblico e iniziative private*, cit., p. 317.

<sup>8</sup> G. PISCIOTTA, *Il credito agrario verso la de-specializzazione*, cit., 106; P. BORGHI, *Il credito agrario nella nuova legge bancaria*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., p. 216; N. RICCOLI, *Tradizione e innovazione nel finanziamento all'agricoltura*, in <https://www.rivistadga.it/tradizione-e-innovazione-nel-finanziamento-allagricoltura/>.

dell'agricoltura<sup>9</sup>. Siamo infatti in un momento di passaggio a sistemi finanziari diversi palesemente più integrati.

Mi spiego meglio. Gli incentivi di fonte europea hanno sempre avuto lo scopo di promuovere e mantenere la presenza di operatori agricoli sul territorio non solo per l'interesse al mantenimento del lavoro ma per la sopravvivenza dell'attività agricola legata alle note questioni della sovranità alimentare<sup>10</sup>.

In questi anni però l'accesso ai finanziamenti europei è stato subordinato all'adeguamento degli operatori alle linee della PAC che non prevedono solo la presenza e la produzione sul territorio ma anche la conformazione delle attività realizzate ai modelli di condotta di fonte europea che esprimono preoccupazioni e linee di orientamento ambientali e sostenibili.

D'altro canto anche il sistema di finanziamento privato è stato accompagnato e si è sviluppato tenendo conto del rilievo pubblico dell'attività agricola che ha portato a creare un accesso al credito in qualche modo specializzato di modo che, come anticipato, la dicotomia fra pubblico e privato risulta sfumata. Oggi, poi, si registra una ancora più forte convergenza fra le linee di intervento pubbliche e private.

Il legislatore unionale, infatti, pone al centro del *Green Deal*<sup>11</sup> l'idea di incidere sui mercati, tutti, compreso quello del credito, orientandoli verso modelli che promuovano la transizione ecologica.

Dopo una serie di interventi sul mercato bancario che hanno modificato sui sistemi di valutazione del merito creditizio, sui criteri di valutazione oggettivi e soggettivi, standardizzando i diversi sistemi sulla base degli interventi maturati in seno al Comitato di Basilea per la supervisione bancaria che hanno modificato l'approccio degli istituti di credito italiani, con il *Green Deal* si immagina una graduale ma netta conformazione dell'attività finanziaria

<sup>9</sup> N. LUCIFERO, *L'accesso al credito da parte delle imprese agricole tra intervento pubblico e iniziative private*, cit., p. 309

<sup>10</sup> L. COSTATO, S. RIZZIOLI, *Sicurezza alimentare*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, Sez. civ., *Aggiornamento*, Torino, 2010; M. GIUFFRIDA, *Il diritto fondamentale alla sicurezza alimentare tra esigenze di tutela della salute umana e promozione della libera circolazione delle merci*, in <http://www.rivistadirittoalimentare.it/rivista/2015-03/GIUFFRIDA.pdf>, 2015, n. 3; M.G. ALABRESE, *Il regime della «food security» nel commercio agricolo internazionale. Dall'Havana Charter al processo di riforma dell'Accordo agricolo WTO*, Giappichelli, Torino, 2018; L. COSTATO, *Food security» e «food safety» nelle riforme della PAC*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Giuffrè, Milano, 2021, p. 8.

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni Il Green Deal Europeo, COM/2019/640 Final. Per un primo approfondimento si veda: P. LATTANZI, *Il «New Green Deal», la PAC 2021-27 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 705.

con modelli di verifica della rispondenza agli interessi del mondo bancario che non rispondono più a logiche di intervento individuabili all'interno della singola transizione ma che tengono conto di parametri che incidono sulla transizione ecologica.

Nella Comunicazione del 2019 sul *Green Deal* si legge, infatti, che occorrerà individuare con un linguaggio comune le attività ecosostenibili, aumentare la trasparenza sulle dichiarazioni finanziarie, offrire maggiori opportunità per gli investimenti ecosostenibili con etichettature chiare dei prodotti di investimento per evitare il *green washing*.

Ed ecco che nel regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020<sup>12</sup> relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili, c.d. regolamento tassonomia, abbiamo una prima risposta a questa richiesta la cui sollecitazione parte da lontano come è ben evidente nei primi considerando del regolamento che delineano i passi essenziali di questo percorso. Vengono, infatti, richiamati: Agenda 2030 (c.d. Agenda 2030), adottata il 25 settembre 2015 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite per un nuovo quadro mondiale di sviluppo sostenibile e che riguarda le dimensioni della sostenibilità economica, sociale e ambientale; la Comunicazione della Commissione del 22 novembre 2016 «Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe»; il «Green Deal europeo»; l'Accordo di Parigi adottato nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici approvato dall'Unione il 5 ottobre 2016.

Come è noto la Commissione nel dicembre 2016 aveva dato mandato ad un gruppo di esperti di individuare una «strategia dell'Unione, globale e completa, in materia di finanza sostenibile» e il gruppo di esperti nella relazione pubblicata il 31 gennaio 2018, ha sollecitato la creazione «di un sistema di classificazione tecnicamente solido a livello dell'Unione per fare chiarezza su quali attività possano essere considerate “verdi” o “sostenibili”, partendo dalla mitigazione dei cambiamenti climatici» (considerando 5).

Con la Comunicazione dell'8 marzo 2018, la Commissione ha pubblicato il piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile, prevedendo nell'ambito della strategia globale sulla finanza sostenibile il riorientamento dei flussi di

<sup>12</sup> Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088, *GU L 198 del 22.6.2020*, e Regolamento delegato (UE) 2021/2178 della Commissione del 6 luglio 2021 che integra il regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio precisando il contenuto e la presentazione delle informazioni che le imprese soggette all'articolo 19 bis o all'articolo 29 bis della direttiva 2013/34/UE devono comunicare in merito alle attività economiche ecosostenibili e specificando la metodologia per conformarsi a tale obbligo di informativa *GU L 443 del 10.12.2021*.



capitali verso investimenti sostenibili, l'istituzione di un sistema di classificazione unificato per le attività sostenibili riconoscendo che «lo spostamento dei flussi di capitali verso attività più sostenibili deve fondarsi su una comprensione condivisa e olistica dell'ecosostenibilità delle attività e degli investimenti» (considerando 6).

Il regolamento tassaonomia individua i criteri per determinare se un'attività economica possa dirsi ecosostenibile stabilendo che tale può essere considerata se: «a) contribuisce in modo sostanziale al raggiungimento di uno o più degli obiettivi ambientali di cui all'articolo 9, in conformità degli articoli da 10 a 16; b) non arreca un danno significativo a nessuno degli obiettivi ambientali di cui all'articolo 9, in conformità dell'articolo 17; c) è svolta nel rispetto delle garanzie minime di salvaguardia previste all'articolo 18; e d) è conforme ai criteri di vaglio tecnico fissati dalla Commissione ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 3, dell'articolo 11, paragrafo 3, dell'articolo 12, paragrafo 2, dell'articolo 13, paragrafo 2, dell'articolo 14, paragrafo 2, o dell'articolo 15, paragrafo 2» (art. 3).

Sono delineati, quindi, sei obiettivi ambientali che sono: «a) la mitigazione dei cambiamenti climatici; b) l'adattamento ai cambiamenti climatici; c) l'uso sostenibile e la protezione delle acque e delle risorse marine; d) la transizione verso un'economia circolare; e) la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento; f) la protezione e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi» (art. 9).

Il regolamento citato definisce, inoltre, cosa si debba considerare contributo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici (art. 10); all'adattamento ai cambiamenti climatici (art. 11); all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine (art. 12); alla transizione verso un'economia circolare (art. 13); alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento (art. 14); alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi (art. 15).

Particolare attenzione viene dedicata alla definizione del concetto di «danno significativo agli obiettivi ambientali» stabilendo che per tale si intende quello determinato da un'attività che arreca un danno significativo: «(...): a) alla mitigazione dei cambiamenti climatici, se l'attività conduce a significative emissioni di gas a effetto serra; b) all'adattamento ai cambiamenti climatici, se l'attività conduce a un peggioramento degli effetti negativi del clima attuale e del clima futuro previsto su sé stessa o sulle persone, sulla natura o sugli attivi; c) all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine, se l'attività nuoce: i) al buono stato o al buon potenziale ecologico di corpi idrici, comprese le acque di superficie e sotterranee; o ii) al buono stato ecologico delle acque marine; d) all'economia circolare, compresi la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti, se: i) l'attività conduce a inefficienze significative nell'uso dei materiali o nell'uso diretto o indiretto di risorse naturali quali



le fonti energetiche non rinnovabili, le materie prime, le risorse idriche e il suolo, in una o più fasi del ciclo di vita dei prodotti, anche in termini di durabilità, riparabilità, possibilità di miglioramento, riutilizzabilità o riciclabilità dei prodotti; ii) l'attività comporta un aumento significativo della produzione, dell'incenerimento o dello smaltimento dei rifiuti, ad eccezione dell'incenerimento di rifiuti pericolosi non riciclabili; o iii) lo smaltimento a lungo termine dei rifiuti potrebbe causare un danno significativo e a lungo termine all'ambiente; e) alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento, se l'attività comporta un aumento significativo delle emissioni di sostanze inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo rispetto alla situazione esistente prima del suo avvio; o f) alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi, se l'attività: i) nuoce in misura significativa alla buona condizione e alla resilienza degli ecosistemi; o ii) nuoce allo stato di conservazione degli habitat e delle specie, comprese quelli di interesse per l'Unione. 2. Nel valutare un'attività economica in base ai criteri indicati al paragrafo 1, si tiene conto dell'impatto ambientale dell'attività stessa e dell'impatto ambientale dei prodotti e dei servizi da essa forniti durante il loro intero ciclo di vita, in particolare prendendo in considerazione produzione, uso e fine vita di tali prodotti e servizi».

L'impianto normativo del regolamento tassonomia esprime quindi una strategia finanziaria che non può che interessare il mondo agricolo. Come è evidente l'UE vuole costruire un nuovo modello organizzativo muovendo il mondo finanziario e dei mercati verso la transizione ecologica e in questo modo incide sulla libertà del sistema bancario e sull'articolazione delle politiche di investimento. Tale strategia ha un impatto sulla valutazione del merito creditizio e il mondo dell'agricoltura deve prepararsi a far fronte a questa evoluzione dei criteri prudenziali delle banche.

Nel momento in cui alla banca è imposto di adottare regole organizzative che tengono conto dei criteri ambientali, sociali e di governance (ESG) si sta dicendo che nel rapporto banca cliente la banca ha un'autonomia negoziale conformata sulla libertà di scelta del contraente e sul contenuto, sui costi e le modalità dei finanziamenti nell'ottica dell'adeguatezza ai criteri della sostenibilità<sup>13</sup>.

Ma anche l'attività agricola è oramai e da tempo completamente conformata alle linee imposte dalla diverse PAC e c'è da chiedersi, quindi, se l'agricoltura possa essere più preparata di altri settori a questo cambiamento nei sistemi di finanziamenti.

<sup>13</sup> In questo senso si è espressa M. SEMERARO, *Fattori di sostenibilità e politiche creditizie: rischio climatico e accesso al credito*, nel Convegno *Accesso al credito e al pegno rotativo: nuove prospettive per il settore agroalimentare*, Incontri *NutriDialogo. Il Diritto incontra le altre Scienze su Agricoltura, Alimentazione, Ambiente*, 16 dicembre 2021, Pisa.

## 4. PAC, PNRR, PSN E CREDITO AGRARIO: PRIMI SPUNTI DI RIFLESSIONE

La nuova PAC<sup>14</sup> sta muovendo i primi passi e ha già promosso una serie di riflessioni e critiche. Vengono valutati positivamente gli obiettivi della nuova PAC orientata a rendere il sistema alimentare europeo un riferimento mondiale per la sostenibilità, a introdurre nuovi modelli di business verdi (ad esempio quelli legati al sequestro di carbonio), a riequilibrare la filiera, a tutelare l'ambiente e il paesaggio, a garantire la biodiversità e la salute, a migliorare la qualità dell'alimentazione, a garantire un reddito equo agli agricoltori. La nuova PAC viene però considerata esitare in ordine a una transizione che forse, visto le notizie sul cambiamento climatico, dovrebbe essere più incisiva e offrire minori spazi alla sussidiarietà, giudicata a volte eccessiva e pericolosa ai fini dell'applicazione effettiva delle misure.

Come è noto, però, la scelta della sussidiarietà è basata solo in parte sulla fiducia di un'applicazione corretta della PAC a livello nazionale e molto sui controlli che avverranno anche approfittando della digitalizzazione del settore verso la quale l'UE punta molto.

Tra gli obiettivi della nuova PAC: a) promuovere un settore agricolo intelligente, competitivo, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare a lungo termine; b) sostenere e rafforzare la tutela dell'ambiente, compresa la biodiversità, e l'azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente e clima, compresi gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi; c) rafforzare il tessuto socio-economico delle zone rurali (art. 5 reg. UE 2021/2115).

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>15</sup>, che fa seguito al regolamento UE 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza europea,

<sup>14</sup> Il riferimento è ai seguenti regolamenti sulla c.d. nuova PAC, tutti in GU L 435 del 6 dicembre 2021: Reg. UE 2021/2115 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 regg. UE 1305/2013 e UE 1307/2013; Reg. UE 2021/2116 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 reg. UE 1306/2013; Reg. UE 2021/2117 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 dicembre 2021, che modifica i regg. UE 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, UE 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, UE 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e UE 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione.

<sup>15</sup> [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR\\_0.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf)

affida alla Missione 2 il perseguimento di 4 componenti: economia circolare e agricoltura sostenibile; economia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile; efficienza energetica e riqualificazione degli edifici; tutela del territorio e della risorsa idrica.

Il PNRR vuole adottare un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente e, in linea generale, sembra che il governo italiano abbia seguito le linee del regolamento unionale che prevede che la transizione verde sia assistita da riforme e investimenti in tecnologie e capacità verdi e il rafforzamento degli interventi nell'ambito digitale.

Il Piano nazionale citato è sembrato, però, carente sotto il profilo della tutela della biodiversità il riferimento alla quale si trova nella misura M2C4, "Tutela del territorio e della risorsa idrica", ma senza il necessario raccordo olistico con altri spazi di intervento visto che, per esempio, non è richiamata negli ambiti relativi all'agricoltura sostenibile<sup>16</sup>. Il Piano, inoltre, è apparso eccessivamente concentrato sulla dimensione economica della sostenibilità quasi che gli aspetti ambientali e sociali fossero solo riflessi indiretti dell'attenzione alla dimensione economica.

Alcune delle critiche rivolte al documento sono state sanate dal Piano strategico nazionale per la PAC (PSN)<sup>17</sup>.

Nella Dichiarazione strategica del PSN presentato in sede europea, un corposo documento di oltre 1500 pagine, si legge che l'Italia è intenzionata a rafforzare il ruolo strategico del settore agricolo, alimentare e forestale nell'ambito del complessivo sistema economico nazionale e nel contesto europeo e internazionale. Le scelte fondamentali che orienteranno il Piano Strategico della PAC 2023-27 (PSP) riguardano: la transizione ecologica del settore agricolo, alimentare e forestale; l'Agricoltura biologica e zootecnia biologica; il benessere animale per il rilancio della zootecnia in un'ottica sostenibile; nuovi strumenti di gestione del rischio, in grado di garantire una più ampia partecipazione degli agricoltori; il rafforzamento della competitività delle filiere; i giovani; maggiore equità e sicurezza nelle condizioni di lavoro; diversità e attrattività delle aree rurali; l'incentivazione alla diffusione della gestione forestale sostenibile; il sistema della conoscenza (AKIS) a servizio della competitività e della sostenibilità.

<sup>16</sup> Si veda per una prima lettura del PNRR, *Next Generation EU. Leggere il PNRR*, in «Rivista Pandora», 2, 2021 e, in particolare: L. DI MARCO, *PNRR e sviluppo sostenibile*, p. 120; F. COLI, A. MANZONI, *Green revolution e agri-food: la strategia del PNRR tra esigenze europee e nazionali*, p. 240; A. ALOISI, V. VIOLA, *Economia circolare e transizione energetica tra ambiente e mercato. Alla ricerca di un difficile bilanciamento*, p. 252.

<sup>17</sup> [https://www.reterurale.it/downloads/Piano\\_Strategico\\_Nazionale\\_PAC\\_31-12-2021.pdf](https://www.reterurale.it/downloads/Piano_Strategico_Nazionale_PAC_31-12-2021.pdf)

Nel Piano strategico si legge che l'accesso al credito permane come un fattore restrittivo per le imprese del settore limitandone le possibilità di crescita e che sarà necessario facilitare l'accesso al credito da parte delle aziende agricole, agroalimentari e forestali attraverso l'attivazione di strumenti e servizi finanziari dedicati e promuovere l'imprenditorialità nelle aree rurali «favorendo l'ingresso e la permanenza di giovani e di nuovi imprenditori qualificati alla conduzione di aziende agricole, forestali ed extra-agricole, garantendo un'adeguata formazione, facilitando l'accesso al credito ed al capitale fondiario e favorendo la multifunzionalità delle imprese e i processi di diversificazione dell'attività aziendale, la sostenibilità ambientale, l'innovazione e la digitalizzazione dell'azienda». (E31): Il difficile accesso al credito per i giovani, individuabile in relazione all'esistenza di un tasso di rifiuti più alto, sarebbe determinato dal rischio elevato associato alle nuove attività, alla mancanza di garanzie e di piani aziendali (D 7.4). Nel Piano viene messo in evidenza che anche la dimensione delle imprese particolarmente ridotta non consente di immaginare la capacità di sostenere il costo degli investimenti e che «per tale segmento di imprese che comprende anche quelle condotte da giovani, l'accesso al credito risulta non un volano ma un vero e proprio vincolo». Promuovere l'imprenditoria nelle aree rurali significa anche facilitare «l'accesso al credito ed al capitale fondiario e favorendo la multifunzionalità delle imprese e i processi di diversificazione dell'attività aziendale, la sostenibilità ambientale, l'innovazione e la digitalizzazione dell'azienda» (E 3.1).

Non c'è dubbio, inoltre, che tutto il settore agricolo sta vivendo un momento di grandi cambiamenti e l'evoluzione attesa in molti settori delle discipline esistenti testimonia questa profonda trasformazione che interessa il settore agricolo e agroalimentare. Proprio nel settore agroalimentare sono attese diverse modifiche delle architetture giuridiche esistenti da quelle che incideranno sulle dichiarazioni nutrizionali semplificate, sulla disciplina dei Novel Food, sul benessere animale, sui segni di qualità, ecc. nell'ottica di una più incisiva attenzione per lo sviluppo sostenibile<sup>18</sup>.

Un'attenzione particolare in questo periodo meritano, anche ai fini della costruzione di possibilità di accesso al credito, le recenti iniziative che tendono a voler fare chiarezza sul ricorso ingannevole a comunicazioni *green*. Mi riferisco allo "screening dei siti web" che si è occupato del c.d. "Greenwashing" e delle affermazioni ecologiche prive di fondamento.

Come è noto nei risultati di questa indagine, pubblicati nel febbraio del 2021, si può leggere che c'è un aumento delle pratiche sleali di "greenwashing"

<sup>18</sup> Sui diversi temi si vedano i contributi in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit.

da parte delle imprese. In particolare è stato rilevato che nel 42 % dei casi esaminati le affermazioni possono essere considerate ingannevoli qualificandosi come pratica commerciale sleale. È interessante sapere che i risultati di questa ricerca<sup>19</sup> saranno presi in considerazione nella nuova proposta legislativa per dotare i consumatori dei mezzi per la transizione verde<sup>20</sup> e nella proposta legislativa sulla dimostrazione nella veridicità delle affermazioni ecologiche che, come si legge, è una iniziativa volta ad imporre «alle imprese di dimostrare la veridicità delle affermazioni relative all'impatto ambientale dei loro prodotti/servizi mediante l'utilizzo<sup>21</sup> di metodi standard per la loro quantificazione (...) per rendere le dichiarazioni affidabili, comparabili e verificabili in tutta l'UE, riducendo così il "greenwashing", il comportamento con cui le imprese presentano il loro impatto ambientale in modo ingannevole». Ciò dovrebbe aiutare gli acquirenti e gli investitori commerciali a prendere decisioni più sostenibili e ad aumentare la fiducia dei consumatori nei marchi di qualità ecologica e nelle informazioni sull'impatto ambientale.

## 5. PROFILI CONCLUSIVI

Le novità che interessano il settore del finanziamento in generale sembrano offrire lo spazio al rinnovamento di una questione che da tempo affiora nella discussione intorno alla tutela costituzionale del credito. Mi riferisco alle riflessioni sulle possibili interpretazione dell'art. 47 della Costituzione e, in particolare, sulla possibile configurabilità dell'accesso al credito in termini di diritto o solo come aspettativa con le diverse ricadute in caso di diniego<sup>22</sup>.

Si tratta di una riflessione che potrebbe avere delle ricadute in ordine all'accesso al credito del settore agrario che proprio grazie alla profonda attività trasformativa realizzata nel corso delle diverse PAC potrebbe presentarsi pre-

<sup>19</sup> Il rapporto rivela che «344 affermazioni apparentemente dubbie, rilevando che: in oltre la metà dei casi, il commerciante non aveva fornito ai consumatori informazioni sufficienti per valutare la veridicità dell'affermazione; nel 37% dei casi, l'affermazione conteneva formulazioni vaghe e generiche, come "cosciente", "rispettoso dell'ambiente", "sostenibile", miranti a suscitare nei consumatori l'impressione, priva di fondamento, di un prodotto senza impatto negativo sull'ambiente; inoltre, nel 59% dei casi, il commerciante non aveva fornito elementi facilmente accessibili a sostegno delle sue affermazioni». Si veda <http://europa.formez.it/content/greenwashing-screening-siti-web-rivela-che-meta-affermazioni-ecologiche-e-privato-fondamento>.

<sup>20</sup> Politica dei consumatori - rafforzare il ruolo dei consumatori nella transizione verde (europa.eu)

<sup>21</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12467-Consumer-policy-strengthening-the-role-of-consumers-in-the-green-transition\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12467-Consumer-policy-strengthening-the-role-of-consumers-in-the-green-transition_en)

<sup>22</sup> Si tratta di una questione richiamata di recente da M. PASSALACQUA nel corso del suo intervento, *Profili pubblicitari dell'accesso al credito e transizione ecologica*, nel Convegno *Accesso al credito e al pegno rotativo: nuove prospettive per il settore agroalimentare*, cit.

parato alle nuove condizioni di accesso ai finanziamenti che risentono della necessaria transizione ecologica.

Il settore agrario, inoltre, si confronta da tempo con la necessità di calcolare la competizione non solo sotto il profilo economico o quantitativo ma anche dal punto di vista dei valori proposti e del sostegno generale al mantenimento dello spazio rurale, produttivo, lavorativo. Anche questo fattore potrebbe contribuire ad attribuire al settore un vantaggio nell'accesso al credito.