

## GLI STRUMENTI NAZIONALI DI FINANZIAMENTO ALLE IMPRESE DEL SETTORE AGROALIMENTARE NEL PERIODO PANDEMICO

**Sommario:** 1. *Introduzione.* – 2. *La ripartizione di competenza nella materia dell'agricoltura e della pesca.* – 3. *Gli aiuti di Stato.* – 4. *La cambiale agraria e della pesca.* – 5. *Il pegno, anche rotativo, dei prodotti DOP e IGP.*

### 1. **Introduzione.**

L'emergenza epidemiologica, che oramai da oltre un anno tiene sotto scacco l'intero pianeta, ha messo a dura prova la tenuta del comparto agroalimentare italiano, evidenziando la debolezza di una filiera che, anche se non è stata pienamente interrotta (essendo il cibo un bene di primaria importanza nella sopravvivenza dell'uomo), ha accusato – ed accusa tuttora – grandi difficoltà nella ripresa<sup>1</sup>, soprattutto in particolari settori merceologici, tra cui quello del vino.

Il dato rassicurante è certamente oggi la buona ripresa dell'export dopo un periodo di blocco forzato, con significativi aumenti dei volumi di fatturato, che si unisce ad un netto incremento delle vendite di prodotti alimentari nazionali all'interno del territorio italiano, complice il considerevole incremento degli acquisti mediante l'*e-commerce* da parte dei consumatori. In qualche modo l'esperienza pandemica, grazie anche al maggior tempo passato tra le mura domestiche, ha (ri)attribuito al cibo quel suo signi-

<sup>1</sup> Solo per dare alcuni numeri relativi ai prodotti alimentari venduti nel trimestre febbraio/aprile 2020: 1,86 milioni di cosce di prosciutto marchiate; 3,8 milioni di vaschette di prosciutto; 1,35 milioni di forme di formaggio marchiate e 6,27 milioni di kg. di formaggio grattugiato; oltre un milione di litri di olio DO/IG; quasi 15 milioni di Aceto balsamico di Modena; mezzo milione di kg. di riso, 1,3 milioni di kg. di ortofrutta a DO/IG. (Fonte: MIPAAF - ICQRF Report attività tre mesi di emergenza COVID-19, 2 maggio 2020 in [www.politicheagricole.it](http://www.politicheagricole.it));

ficativo valore sociale che la modernità aveva via via fatto sfumare<sup>2</sup>. Detto *trend*, apparentemente favorevole, non pare comunque sufficiente a garantire – né tanto meno risulta un segnale di – una pronta ripresa economica dell'intero comparto, che ci si auspica avvenga quantomeno entro l'inizio dell'anno venturo.

Realizzare il piano di ripresa economica del settore agroalimentare è apparsa un'opera particolarmente complessa, a causa di molteplici fattori: la riduzione delle entrate (dovute principalmente al calo di vendite transnazionali<sup>3</sup>); le difficoltà riscontrate nel reperire manodopera necessaria alla lavorazione dei campi (con il rischio di una riduzione dei prodotti disponibili sul mercato e sulle tavole, oltre a quello di ripercussioni in termini di prezzo); l'aumento di domanda di alcuni tipi di alimenti (quali farina, lievito, pasta, latte ed altri a lunga conservazione) e la conseguente scarsa disponibilità degli stessi (dipesa dall'impossibilità di gestirne i flussi). A tutto ciò si aggiunga l'incremento della disinformazione (tramite le c.d. *fake news*) che inesorabilmente si sono fatte largo tra i social network e gli altri canali di comunicazione e di informazione e che hanno condotto molti operatori del settore ad attuare scelte di mercato o operazioni finanziarie non sempre azzeccate e premianti. Non da ultimo, il rischio di una maggiore aggressività delle agro-mafie che, consapevoli dell'importante valore economico dell'agroalimentare italiano, avrebbero potuto trovare terreno fertile in un contesto di conclamata crisi del settore, con le immaginabili ripercussioni che le malcapitate imprese, bisognose di liquidità, avrebbero potuto subire qualora fossero ricorse a prestiti o ad altre forme di accordo con tali strutture criminali.

<sup>2</sup> Le famiglie italiane si sono infatti riscoperte nelle abilità culinarie e nelle preparazioni di pranzi e cene. Pur nelle limitazioni degli spostamenti non hanno rinunciato alla ricerca di prodotti di qualità (principalmente italiani);

<sup>3</sup> Una stima di Coldiretti su dati ISTAT ha rilevato un calo dell'11,9% delle esportazioni di prodotti italiani in Cina solo nel gennaio 2020, ribaltando il *trend* di crescita che aveva raggiunto il suo apice ([www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)). Si consideri, inoltre, che l'Italia è al primo posto in Europa con 140 miliardi di fatturato nel settore alimentare.

Crisi, quella tutt'oggi in corso, che ha messo in estrema difficoltà principalmente le piccole e le medie imprese del settore agroalimentare, maggiormente quelle legate all'industria alberghiera (HO.RE.CA.), ai mercati regionali ed alla distribuzione di prossimità. Tali soggetti, infatti, avendo ridotti margini di guadagno, e conseguentemente anche meno liquidità a disposizione, hanno accusato una minor resistenza al *lockdown*, con il conseguente rischio di non riuscire a ripartire una volta cessata l'emergenza. Sicuramente meno danneggiate sono state le imprese integrate nel sistema distributivo della GDO: seppur non abbiano ridotto i loro guadagni, scontano da un lato il problema connesso alle pratiche commerciali sleali<sup>4</sup> e, dall'altro, quello della citata carenza di manodopera.

Tra i settori più colpiti, come detto, vi è quello del vino, uno dei primi ad aver accusato il colpo non solo per via della chiusura forzata di ristoranti, bar ed enoteche (prime attività ad essere sospese ed ultime a riaprire), ma soprattutto per il blocco del mercato estero, che all'intero comparto procura (secondo i dati ISTAT 2019) circa 6,4 miliardi di euro (+3,2% sul 2018, sfiorando i 22 milioni di ettolitri)<sup>5</sup>.

In questo momento di conclamata crisi, si sono resi necessari piani di intervento e finanziamento, appunto finalizzati a dare credito alle piccole e medie imprese, le più colpite e danneggiate dalla pandemia. Finanziando tali imprese si sarebbe andato anche, ed in via indiretta, a offrire tutela e sostegno pure alle grandi imprese ed alla GDO stessa, che operano proprio grazie alla piccola e media impresa, la quale ultima costituisce la più ampia fetta del settore agroalimentare italiano.

<sup>4</sup> Nel mese di aprile 2020 sono pervenute all'ICQRF diverse segnalazioni di pratiche commerciali sleali tra imprese, molte delle quali riguardano specifici prodotti, come il latte bovino e di bufala. Le segnalazioni si riferiscono a modifiche delle condizioni contrattuali da parte di centri di raccolta del latte e di caseifici sia per quanto riguarda i prezzi che i quantitativi pattuiti. In alcuni casi i caseifici ed i centri di raccolta hanno chiesto agli allevatori di ridurre i quantitativi di latte prodotto e di farsi carico dei costi di stoccaggio e congelamento del latte.

<sup>5</sup> Cfr. [www.ansa.it](http://www.ansa.it)

In tale contesto, quindi, sia a livello nazionale, sia comunitario, si è percepita la necessità di intervenire attraverso la creazione ed attuazioni di strumenti in grado di sostenere le aziende del settore agroalimentare, mediante il ricorso a forme di finanziamento pubblico e privato, specificamente autorizzate.

## **2. La ripartizione di competenza nella materia dell'agricoltura e della pesca.**

Prima di addentrarci nell'esame delle forme di finanziamento oggetto del presente contributo, pare utile fare un breve cenno all'attuale struttura di ripartizione della competenza normativa, a livello nazionale e dell'Unione europea, in materia di agricoltura e pesca, individuando da un lato gli organi che sono deputati alla gestione di detti finanziamenti e, dall'altro, distinguendo gli aiuti comunitari dagli aiuti di Stato.

A livello comunitario, l'agricoltura e la pesca (eccetto la salvaguardia delle risorse biologiche del mare, che è competenza esclusiva dell'Unione) rientrano tra le materie di competenza concorrente tra Stati membri e Unione europea (art. 4, par. 1, lett. *b* TFUE), sostanziandosi in un duplice livello di governo regolato dal principio di sussidiarietà. Detta condizione caratterizza la Politica Agricola Comune (PAC). L'Unione, quindi, definisce ed attua detta politica nel rispetto degli obiettivi fissati dai Trattati, che impongono di perseguire contemperandoli molteplici interessi: garantire un equo tenore di vita agli agricoltori, assicurare la difesa degli interessi dei consumatori, garantire la sicurezza di un costante approvvigionamento di prodotti alimentari e l'incremento della produttività agricola; favorire il rilancio e lo sviluppo delle zone rurali, rivolgendo una costante attenzione all'agricoltura innovativa ed alla sicurezza alimentare. La PAC viene poi attuata a livello decentrato da parte di ciascuno Stato membro.

Sul fronte dell'ordinamento italiano, a seguito della nota rifer-

ma del titolo V della Costituzione, avvenuta nel 2001, l'agricoltura – non comparando né nell'elenco delle competenze esclusive dello Stato, né in quelle concorrenti tra Stato e Regioni – è da considerarsi una materia di competenza residuale delle Regioni, fermo restando che la competenza regionale incontra comunque il limite del diritto dell'Unione europea.

È chiaro che la PAC, per poter realizzare le citate finalità e raggiungere i relativi obiettivi, è dovuta ricorrere alla creazione non solo di sistemi di finanziamento alle imprese del settore ma anche di enti che gestissero tali finanziamenti. Ecco quindi che nel 1962 venne istituito il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEAOG), oggi sostituito da nuovi fondi destinati al finanziamento della spesa agricola. Tra questi ultimi si annovera il Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) – ed il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEARS). Mentre il primo finanzia le spese dell'Organizzazione Comune del Mercato (OCM), il secondo è lo strumento di finanziamento della PAC a sostegno delle strategie e dei progetti di sviluppo rurale (quelli che vengono comunemente definiti con l'acronimo *PSR*), volto a cofinanziare la competitività nel settore agricolo e forestale oltre che il miglioramento della vita nelle zone rurali. Il *PSR* è sostanzialmente un documento programmatico, che ogni singola Regione italiana (competente, come detto, in materia di agricoltura) redige per organizzare al meglio le risorse finanziarie messe a disposizione dell'Unione europea.

### **3. Gli aiuti di Stato.**

Quanto accennato al capo che precede, identifica quindi le forme di finanziamento comunitario al settore agricolo adottate per il raggiungimento degli obiettivi e finalità proprie della PAC. Occorre però non confondere gli aiuti comunitari, di cui si è poc'anzi argomentato, con gli aiuti di Stato, tra i quali rientrano le misure adottate dal Governo italiano per far fronte alla crisi pandemica.

Gli aiuti di Stato rientrano in quelle misure di finanziamento attuate dagli Stati membri con fondi propri e dirette a trasferire risorse pubbliche a favore di alcune imprese o specifiche produzioni o attività produttive.

Sono invece aiuti comunitari i finanziamenti realizzati attraverso fondi dell'Unione europea, anche quando ad erogarli sono gli Stati stessi, eccezion fatta per l'ipotesi in cui questi ultimi godano di potere discrezionale nella distribuzione delle risorse, nel qual caso si configurano come aiuti di Stato. Al contempo non sono da considerarsi aiuti di Stato le misure effettuate sì con fondi statali, ma espressamente previste da regolamenti comunitari in attuazione della PAC.

Al contrario degli aiuti comunitari, quelli di Stato non sono sempre legittimi ed ammissibili. La disciplina generale in materia di aiuti è contenuta negli artt. 107-108-109 del TFUE, i quali si applicano anche alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli<sup>6</sup>. Tale impianto normativo trova ragione nell'opportunità di evitare che l'eventuale autonomia degli Stati membri, nella concessione di aiuti alle imprese o a taluni settori di attività, possa andare a minare la libera concorrenza nel mercato unico europeo. Ecco quindi che il TFUE stabilisce al suo articolo 107 che «Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza». Ne deriva che non

<sup>6</sup> I prodotti agricoli sono quelli indicati dall'art. 38, comma 1, del TFUE: «per prodotti agricoli si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti. I riferimenti alla politica agricola comune o all'agricoltura e l'uso del termine «agricolo» si intendono applicabili anche alla pesca, tenendo conto delle caratteristiche specifiche di questo settore» e quelli di cui al comma 3 del medesimo articolo che rinvia all'allegato I al medesimo Trattato; oltre alle indicazioni sovvenienti dalla «divisione per settori» di cui al comma 2 dell'art.1 del Regolamento n. 1308/2013 del 17 dicembre 2013.

tutti gli aiuti di Stato sono da considerarsi incompatibili, ma solamente quelli diretti – o quantomeno idonei – ad incidere nella libera concorrenza e sugli scambi tra Stati membri. Il Trattato prevede quindi, la possibilità di concedere aiuti di Stato in relazione ad alcuni obiettivi politici o in specifici casi.

Secondo quanto riportato dal successivo art.108 del TFUE, spetta alla Commissione vigilare sul regime di aiuti esistenti nei singoli Stati membri. Pertanto, gli aiuti di Stato devono essere esaminati ed autorizzati dalla Commissione, con divieto degli Stati stessi di dare esecuzione alla misura prima delle decisioni della Commissione, fatte salve eventuali deroghe per casi eccezionali e su richiesta dello Stato membro interessato.

Per quanto concerne, nello specifico, il settore agricolo e forestale, è invece prevista all'articolo 107, paragrafo 2, lettera *b* del TFUE, la compatibilità con il mercato interno di quegli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da calamità naturali o da altri eventi eccezionali. La Commissione può quindi in tali casi dichiarare compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro qualora ciò derivi da calamità naturali o eventi eccezionali. In questo contesto gli organi giurisdizionali dell'Unione hanno stabilito che, affinché la misura sia ammissibile, il turbamento deve colpire la totalità o una parte importante dell'economia di uno Stato membro interessato.

Considerando quindi che l'epidemia di COVID-19 (evento estremamente eccezionale) ha interessato non solo uno Stato membro dell'Unione ma la totalità degli Stati e che le misure di contenimento hanno avuto effetti negativi sulle attività produttive, operazioni di finanziamento alle imprese del settore agroalimentare (ma non solo), fortemente colpite dagli effetti della pandemia, sono da considerarsi legittime e giustificate, e pertanto possono essere dichiarate compatibili con il mercato interno.

Alla stregua di ciò, la Commissione europea ha approvato in data 19 marzo 2020 il quadro temporaneo per le misure di aiuto di

Stato a sostegno dell'economia (2020/C 91 I/01), ammettendo gli Stati membri ad avvalersi pienamente della flessibilità prevista dalle norme sugli aiuti di Stato, a condizione che gli stessi aiuti fossero adottati per un periodo di tempo limitato, per ovviare alla carenza di liquidità delle imprese e per garantirne la redditività anche di fronte alle perturbazioni causate dall'epidemia di COVID-19. Ciò ha consentito agli Stati membri – mediante interventi considerati assolutamente legittimi - di garantire che le imprese potessero disporre di liquidità sufficiente e preservare la continuità dell'attività economica durante e dopo l'emergenza epidemiologica e ciò tramite la costituzione di particolari forme di finanziamento<sup>7</sup>.

Il predetto quadro prevedeva in linea generale cinque tipologie di aiuti: 1) sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali selettive e acconti con possibilità per gli Stati membri di istituire regimi per concedere fino a 800.000 euro a imprese che dovevano far fronte a urgenti esigenze in materia di liquidità<sup>8</sup>; 2) garanzie di Stato per pre-

<sup>7</sup> Il Quadro temporaneo (*Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak*), ha autorizzato misure (appunto temporanee) di aiuto degli Stati membri in favore delle imprese e settori colpiti dagli effetti economici negativi dell'emergenza epidemiologica, precisando al punto 21 che «Al di là delle possibilità esistenti ai sensi dell'articolo 107, par. 3, lett. c, del TFUE, aiuti temporanei di importo limitato alle imprese che si trovano di fronte a un'improvvisa carenza o addirittura indisponibilità di liquidità possono costituire una soluzione adeguata, necessaria e mirata nelle attuali circostanze». Ed ancora la Commissione considererà tali aiuti di Stato compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, par. 3, lett. b, del TFUE, purché siano soddisfatte tutte le condizioni elencate (le disposizioni specifiche relative ai settori dell'agricoltura primaria e della pesca e dell'acquacoltura sono stabilite al punto 23).

<sup>8</sup> In materia di sovvenzioni dirette, i settori dell'agricoltura, della pesca e dell'acquacoltura hanno trovato differenti e specifiche condizioni, ossia: a) l'aiuto non deve superare i 120.000 euro per impresa operante nel settore della pesca e dell'acquacoltura o 100.000 euro per impresa operante nel settore della produzione primaria di prodotti agricoli; b) gli aiuti concessi alle imprese operanti nella produzione primaria di prodotti agricoli non devono essere stabiliti in base al prezzo o al volume dei prodotti immessi sul mercato; c) gli aiuti alle imprese operanti nel settore della pesca e dell'acquacoltura non riguardano alcuna delle categorie di aiuti di cui all'articolo 1, punto 1, lett. da a a k, del Regolamento (UE) n.



stiti bancari contratti dalle imprese: possibilità degli Stati membri di fornire garanzie statali per permettere alle banche di continuare a erogare prestiti ai clienti che ne necessitavano; 3) prestiti pubblici agevolati alle imprese: possibilità per gli Stati membri di concedere prestiti con tassi di interesse favorevoli alle imprese al fine di aiutarle a coprire il fabbisogno immediato di capitale di esercizio e per gli investimenti; 4) garanzie per le banche che veicolano gli aiuti di Stato all'economia reale; 5) assicurazione del credito all'esportazione a breve termine.

Quadro, quello appena delineato, che è stato poi ulteriormente implementato con gli emendamenti del 3 aprile 2020, dell'8 maggio 2020 e del 29 giugno 2020, i quali hanno esteso i tipi di aiuti che gli Stati membri potevano concedere.

Ecco quindi che, attraverso il predetto «quadro temporaneo», sono state considerate ammissibili, e non in violazione del TFUE, le misure temporanee di finanziamento alle imprese effettuate dagli Stati membri, appunto mediante fondi propri, finalizzati ad offrire liquidità alle imprese colpite dalla crisi pandemica.

Ma quali misure sono state adottate dallo Stato italiano per far fronte a tale emergenza?

#### **4. La Cambiale agraria e della pesca.**

Per fronteggiare l'emergenza lo Stato italiano ha adottato (oltre alle misure dirette a consentire l'accelerazione della attività di ricerca, di sperimentazione e di produzione, nonché volte a tutelare i posti di lavoro) misure di finanziamento in favore delle piccole e

717/2014 della Commissione; d) se un'impresa opera in diversi settori ai quali si applicano importi massimi diversi conformemente al punto 22, lettera (a) e al punto 23, lett. a, lo Stato membro interessato garantisce, con mezzi adeguati, quali la separazione contabile, che per ciascuna di tali attività sia rispettato il massimale pertinente e che in totale non sia superato l'importo massimo possibile; e) si applicano tutte le altre condizioni di cui al punto 22. (Sez. 3.1, par. 21, 22 e 23).

medie imprese agricole e della pesca, con l'obiettivo di assicurare loro liquidità in un momento in cui anche gli istituti di credito difficilmente riconoscevano prestiti, soprattutto a soggetti in evidente difficoltà economica e per di più costretti a chiusure temporanea dell'attività.

Lo strumento usato dallo Stato italiano per conseguire tale obiettivo è consistito nella cambiale agraria e della pesca, misura specificamente autorizzata dalla Commissione europea con Decisione C(2020) 2999 del 4 maggio 2020 (adottata nell'ambito del Sezione 3.1. del «Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza COVID»), la quale ha così approvato un regime di aiuti per 30 milioni di euro<sup>9</sup> concessi dallo Stato italiano a sostegno delle piccole e medie imprese (PMI) nei settori dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca nel contesto dell'emergenza Covid-19.

In tal modo, le imprese del settore agricolo, dell'agriturismo e della pesca in difficoltà a reperire liquidità a causa della pandemia hanno potuto beneficiare di credito immediato tramite l'ISMEA<sup>10</sup>.

Ma di che cosa si tratta nella sostanza?

In realtà la Cambiale agraria è uno strumento già in precedenza noto al nostro ordinamento e ampiamente utilizzato. Essa si distingueva dalle altre cambiali ordinarie perché presentava una disciplina fiscale agevolata (grazie alla Legge 14 febbraio 1992 n. 185, art. 3, comma 2, lett. c) e veniva utilizzata per erogare prestiti agrari – a

<sup>9</sup> Stante l'elevato numero di domande presentate, che hanno esaurito la dotazione finanziaria disponibile, l'Istituto ha messo a disposizione 20 milioni di euro aggiuntivi a beneficio delle imprese che non sono riuscite ad accedere tempestivamente al bando.

<sup>10</sup> L'ISMEA (Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare) è un ente pubblico economico istituito con l'accorpamento dell'Istituto per Studi, Ricerche e Informazioni sul Mercato Agricolo (già ISMEA) e della Cassa per la Formazione della Proprietà Contadina, con decreto legislativo 29 ottobre 1999 n. 419, concernente il "*riordinamento del sistema degli enti pubblici nazionali*" e per ultimo con l'accorpamento dell'Istituto Sviluppo Agroalimentare (ISA) s.p.a. e la Società Gestione Fondi per l'Agroalimentare (SGFA) s.r.l. con Legge 28 dicembre 2015, n. 208 ([www.ismea.it](http://www.ismea.it)).

tasso ordinario o agevolato – destinati a finanziare le esigenze di spesa di un'azienda agricola, tra cui le spese di conduzione, gli investimenti per l'acquisto di macchine agricole, attrezzature e bestiame, nonché effettuare opere di miglioramento. L'emissione della cambiale avveniva nei confronti di un soggetto privato, ossia nei confronti dell'istituto di credito erogante il denaro. Il beneficiario si impegnavo alla restituzione del prestito secondo gli accordi contrattuali intercorsi (durata, interessi, ecc.).

La nuova cambiale agraria, invece, pur mantenendo la medesima struttura ed una disciplina con tassi agevolati (nel caso di specie, prestiti addirittura a tasso zero), opera non più per il tramite di istituti di credito o altri soggetti privati, bensì per il tramite di un soggetto pubblico, ossia ISMEA. Sostanzialmente quanto erogato assume le vesti di un prestito (e non di un finanziamento a fondo perduto), che viene riconosciuto a fronte del deposito di idonea domanda da parte delle imprese interessate e che ne abbiamo i requisiti. L'intervento si distingue poi da altri strumenti finanziari anche per la semplicità della procedura e le tempistiche estremamente ridotte, che consentono di poter erogare gli aiuti in tempi veramente ristretti, proprio per permettere al soggetto beneficiario il tempestivo impiego delle somme. ISMEA, al fine di chiarire agli interessati la portata e l'utilizzabilità di detto strumento, ha pubblicato sul proprio sito internet il prospetto informativo riportante l'indicazione della misura, i soggetti beneficiari, le caratteristiche del prestito, i soggetti esclusi dal prestito cambiario, indicando il termine temporale entro cui le domande dovevano essere presentate mediante deposito telematico.

Secondo gli obiettivi che tale misura si è prefissata, i beneficiari sono state le imprese agricole e della pesca che hanno subito grave pregiudizio dalla crisi pandemica, con particolare riferimento a quelle che si sono viste chiudere i normali canali commerciali, oltre che a quelle che detenevano e commercializzavano prodotti ad elevata deperibilità. Il prestito è stato concesso alle PMI agricole e della pesca, così come definite rispettivamente dall'Allegato I del

Regolamento (UE) n.702/2014 e dall'Allegato I del Regolamento n.1388/2014. Sono state escluse le PMI con esposizioni classificate come «sofferenze», quelle che avevano a carico protesti, procedure esecutive o iscrizioni pregiudizievoli, che risultavano inadempienti rispetto a pregressi finanziamenti ISMEA, e quelle che avevano ricevuto e non rimborsato aiuti definiti illegali o incompatibili dalla Commissione europea.

Il prestito cambiario in esame, appunto diretto ad assicurare liquidità per tutti i processi inerenti al ciclo produttivo, è stato previsto entro la soglia del 50% dell'ammontare dei ricavi del soggetto beneficiario, come risultante dalla ultima sua dichiarazione fiscale presentata alla data di domanda del prestito. In ogni caso la somma erogabile non poteva comunque superare l'importo di 30.000 euro, che era stato individuato quale tetto massimo di erogazione per ciascuna impresa richiedente. L'interesse a ricorrere a tale strumento di accesso al credito è sostanzialmente duplice: a) tasso di interesse applicato al prestito pari a zero per tutta la durata del finanziamento; b) finanziamento della durata di cinque anni, con due anni di preammortamento e con opzione di allungamento fino a dieci anni complessivi.

L'impresa del settore agricolo e della pesca che quindi intendeva proporre domanda di accesso alla misura, dopo aver depositato telematicamente la domanda ad ISMEA ed aver ottenuto ricevuto comunicazione di accoglimento della stessa con approvazione del finanziamento, doveva sottoscrivere con la stessa ISMEA il relativo contratto di finanziamento agevolato da cambiale agraria. A questo punto l'impresa beneficiaria, a garanzia del predetto contratto, rilasciava ad ISMEA gli originali di tre cambiali agrarie/pesca, all'ordine del medesimo istituto, firmate in proprio in caso di impresa o dal legale rappresentante in caso di società (in questo caso il legale rappresentante firmava anche in proprio per avvallo) di importo e scadenza uguale a quella delle rate di ammortamento finanziario. Mentre in un primo momento il rimborso del finanziamento avveniva a tre scadenze fissate rispettivamente a 36, 48 e 60

mesi dall'erogazione, con ratei di pari importo, successivamente tale struttura è variata e si è riconosciuta la possibilità per le PMI interessate di rimborsare il finanziamento mediante una duplice alternativa: a) due rate scadenti rispettivamente a 36 e 48 mesi dalla data di erogazione, di valore pari ad 1/8 del valore nominale; b) una rata scadente a 60 mesi dalla data di erogazione, di valore pari 3/4 del valore nominale. Alla scadenza dei 60 mesi dalla data di erogazione, la PMI poteva poi scegliere se rimborsare l'intera rata, oppure pagare 1/8 del valore nominale e chiedere l'allungamento per ulteriori cinque anni, emettendo cinque cambiali (agrarie e della pesca) con scadenza rispettivamente a 12, 24, 36, 48 e 60 mesi, tutte di importo pari ad 1/8 del valore nominale del finanziamento.

Oggi tale procedura di accesso al credito risulta chiusa (o meglio sospesa) essendo stato utilizzato l'intero *plafond* messo a disposizione. Tuttavia, atteso che il 28 gennaio 2021 la Commissione (con la Comunicazione C 2021/C 34/06) ha prorogato ulteriormente sino al 31 dicembre 2021 il quadro delle misure di aiuto (sia quelle in scadenza al 30 giugno 2021, sia quelle per la ricapitalizzazione la cui scadenza era fissata al 30 settembre 2021), non è da escludersi che possano essere messi a disposizioni nel prossimo periodo nuovi fondi e conseguentemente venga riaperta la procedura per l'accesso a tale forma di finanziamento.

##### **5. Il pegno, anche rotativo, dei prodotti DOP e IGP.**

Lo strumento della cambiale agraria e della pesca non è stato tuttavia l'unico ad essere attuato con l'obiettivo di offrire liquidità alle imprese. Invero, nell'ambito delle misure volte a fornire sostegno economico alle imprese italiane, in evidente difficoltà finanziaria in conseguenza della pandemia, il MIPAAF, in attuazione del Decreto "Cura Italia" (L. 24 aprile 2020, n.27, art.78, comma 2,

*duodecies*<sup>11</sup>), nel mese di luglio 2020 ha emanato il Decreto<sup>12</sup> sulla «Costituzione del pegno sui prodotti agricoli<sup>13</sup> e alimentari a denominazione d'origine protetta o a indicazione geografica protetta, inclusi i prodotti vitivinicoli e le bevande spiritose<sup>14</sup>». Si tratta, questa, di un'interessante e concreta misura di finanziamento alle imprese che, insieme a quella della cambiale agraria, ha sino ad oggi fornito liquidità a buona parte del comparto agroalimentare permettendone la graduale ripresa.

Tuttavia, contrariamente a quanto accaduto per la cambiale agraria, lo strumento del pegno (ivi ricompreso quello con patto di rotatività), che a breve andremo ad esaminare, ha avuto una iniziale difficoltà nel trovare concreta e piena attuazione. Ciò non tanto in relazione alla scarsa conoscenza dell'istituto da parte degli operatori del settore (interessati comunque all'opportunità di sfruttare tale strumento), ma principalmente dai soggetti che avrebbero dovuto erogare i finanziamenti, ossia gli istituti di credito. Questi ultimi sono stati probabilmente frenati dall'assenza di concrete garanzie nel vincolo pignoratorio, dovute anche all'assenza di un registro pubblico rimasto per un lungo tempo solamente sulla carta e solo recentissimamente regolamentato (anche se per la sua completa attuazione occorrerà attendere ancora qualche mese). Si è quindi inevitabilmente reso necessario un breve periodo di avviamento e di concertazione nel quale gli istituti di credito, in sinergia con di-

<sup>11</sup> L. 24 aprile 2020, n.27, art.78, comma 2, *duodecies*: «I prodotti agricoli e alimentari a denominazione d'origine protetta o a indicazione geografica protetta, inclusi i prodotti vitivinicoli e le bevande spiritose, possono essere sottoposti a pegno rotativo, attraverso l'individuazione, anche per mezzo di documenti, dei beni oggetti di pegno e di quelli sui quali il pegno si trasferisce nonché mediante l'annotazione in appositi registri».

<sup>12</sup> Decreto 23 luglio 2020 (GU Serie Generale n.215 del 29 agosto 2020).

<sup>13</sup> I prodotti agricoli sono quelli indicati dall'art.38, comma 1, del TFUE, oltre alle indicazioni di cui al comma 2 dell'art.1 del Regolamento (UE) 1308/2013 del 17 dicembre 2013.

<sup>14</sup> I prodotti vitivinicoli sono quelli di cui al T.U. Vino (art. 3 della Legge n.238/2016); quanto alle bevande spiritose si intende quelle di cui alla definizione riportata dall'art.2 del Regolamento (UE) n. 787/2019

versi consorzi di tutela e organismi di certificazione e controllo, hanno creato man mano differenti protocolli operativi, che da un lato hanno assicurato all'impresa l'accesso al credito e, dall'altro, riconosciuto maggiore concretezza alla garanzia reale offerta dal vincolo del pegno (chiaramente differenziata a seconda della tipologia di beni che sarebbero stati oggetto di vincolo).

A differenza della succitata cambiale agraria e della pesca, la quale, come detto, coinvolgeva quale ente erogatore dei finanziamenti l'ISMEA (ossia un ente pubblico economico), il finanziamento ottenuto con il pegno (anche rotativo) in esame viene invece erogato da istituti di credito privati, a seguito della stipula di un regolare contratto. I soggetti finanziatori, che ovviamente intendono trarre profitto da tali operazioni, applicheranno gli interessi sulla sorte capitale erogata che, seppur a tassi vantaggiosi in considerazione della finalità dello strumento, non sono - né saranno - certo paragonabili a quelli della cambiale agraria (che erano appunto pari a zero).

Come è noto, il pegno è un diritto reale di garanzia su un bene altrui, costituito per fungere da garanzia di un credito. Nel nostro ordinamento il pegno è disciplinato dagli articoli 2784 e seguenti del c.c.. Può avere ad oggetto beni mobili o crediti (nel pegno di crediti la garanzia è posta da un Terzo per il debitore ed il creditore pignoratizio è tenuto a riscuotere il credito alla scadenza). Il vincolo del pegno garantisce la prelazione del creditore pignoratizio, che consiste nella possibilità, per il creditore che abbia ricevuto la cosa in pegno, di farsi pagare con preferenza rispetto agli altri creditori del debitore in ordine al bene vincolato (art.2787 c.c.). Il pegno di beni mobili è quindi costituito a garanzia dell'obbligazione dal debitore (o da un terzo per il debitore, nel caso di pegno di crediti), mediante la consegna della *res* o del documento che conferisce l'esclusiva disponibilità dei beni assoggettati al vincolo.

Storicamente, infatti, affinché il vincolo potesse considerarsi efficace, con la conseguente operatività del diritto di prelazione, era necessario che il creditore venisse immesso nel possesso dei beni

ricevuti in pegno (si parlava di pegno possessorio), nonché che il pegno risultasse da una scrittura con data certa (art.2787 c.c., comma 3, limitatamente a crediti eccedenti la somma di euro 2,58). Ecco quindi che uno degli elementi caratteristici ed essenziali dell'istituto in argomento era proprio lo spossessamento del debitore, che consisteva appunto nella privazione della materiale disponibilità del bene vincolato. Spossessamento che terminava al momento della restituzione dell'intero credito da parte del debitore nei confronti del creditore pignoratizio.

Oltre al pegno c.d. ordinario, a partire dagli anni '80 si è fatta strada l'applicazione di alternative forme di garanzia pignoratizia, tra cui appunto quella del pegno rotativo (o con patto di rotatività), principalmente utilizzato in materia di contratti finanziari. Il cosiddetto pegno rotativo era – ed è oggi - sostanzialmente il contratto, costitutivo di garanzia reale, con il quale un soggetto, al fine di ottenere un'anticipazione bancaria o di costituirsi una garanzia per i propri debiti presenti o futuri, offre come oggetto di pegno una somma di denaro o altri beni mobili. Il concetto di garanzia rotativa indica quella forma di garanzia reale che consente la sostituibilità nel tempo del suo oggetto, senza comportare, ad ogni mutamento, la rinnovazione del contratto di pegno e senza che tale mutamento dia luogo alle condizioni di revocabilità, ordinaria o fallimentare<sup>15</sup>. In parole più semplici, attraverso lo strumento del pegno rotativo il debitore, al fine di ottenerne l'erogazione di somme e/o finanziamenti, offre al creditore (ossia all'ente erogatore/finanziatore) uno o più beni mobili in pegno, impegnandosi a restituire le somme ricevute entro i termini concordati in contratto. Beni che possono essere nel tempo sostituiti da altri beni senza necessità di stipulare nuovi contratti. Per cui il pegno con patto di rotatività può essere definito come «una forma di garanzia che consente la sostituibilità e mutabilità nel tempo del suo oggetto senza

<sup>15</sup> Per un approfondimento sul tema v. G. SCIACCA, Efficacia di pegno rotativo e sua conciliabilità con l'azione revocatoria fallimentare, *I Contratti*, 2004, II, p. 364.



comportare, ad ogni mutamento, la rinnovazione del compimento delle modalità richieste per la costituzione della garanzia, o per il sorgere del diritto di prelazione, ovvero senza che tale mutamento dia luogo alle condizioni per la revocabilità dell'operazione economica posta in questo modo in essere»<sup>16</sup>.

E proprio in ragione della sua struttura, l'utilizzo dello strumento del pegno, principalmente con patto di rotatività, ha visto la sua concreta e più fulvida applicazione nel settore agroalimentare, principalmente per quelle aziende che producevano alimenti soggetti a lunghi periodi di affinamento, che ne comportavano lo stoccaggio per diversi mesi (se non anni) proprio per permettere il completamento del ciclo di stagionatura<sup>17</sup>. L'elemento caratterizzante era individuato nella possibilità per le imprese del settore di concedere in pegno i propri prodotti alimentari (es. il prosciutto crudo e altri prodotti lattiero-caseari), purtuttavia mantenendo la disponibilità dei prodotti agricoli, i quali venivano contrassegnati in maniera indelebile, e dell'apposizione del vincolo pignoratorio che veniva fatta mediante annotazione su appositi registri privati. A partire dagli anni '80, pertanto, si è attuata una nuova forma di pegno, non più possessorio<sup>18</sup>, che ha permesso ai produttori – mantenendo la disponibilità dei beni – di continuare nelle lavorazioni necessarie a garantire la buona conservazione, maturazione e stagionatura dei prodotti alimentari assoggettati al vincolo del pegno ma al contempo di vincolarli a garanzia del creditore (così che il produttore non potesse disporne nel mercato sino a che non li

<sup>16</sup> E. GABRIELLI, *Le garanzie rotative*, in *I contratti del commercio dell'industria e del mercato finanziario* a cura di F. GALGANO, I, Torino, 1994, p. 853.

<sup>17</sup> Con la l. n.401/1985 è stato disciplinato il pegno non possessorio a favore delle imprese produttrici di prosciutti a denominazione d'origine controllata. Con la l. 122/2001 tale disciplina è stata estesa anche ai prodotti lattiero-caseari a lunga conservazione a denominazione d'origine controllata.

<sup>18</sup> Da un punto di vista normativo, il pegno non possessorio è stato per la prima volta regolamentato con l'articolo 1 del d.l. n.59 del 2016, convertito, con modificazioni, dalla l. n.119 del 2016. Tuttavia prima di tale momento aveva comunque trovato applicazione per i prodotti alimentari a lunga stagionatura.

avesse sostituiti con altri di pari valore). Appare di tutta evidenza come più il prodotto necessitasse di una lunga maturazione o di un lungo affinamento, maggiore era la possibilità di ottenere finanziamenti con piani di ammortamento a lungo termine.

Sulla scorta dell'esperienza maturata proprio in tale settore, il nuovo pegno rotativo agricolo sui prodotti DOP e IGP costituito per far fronte alla grave crisi pandemica si è rivelato da subito (e di ciò si sta avendo man mano conferma) uno strumento efficace ed efficiente, utile a garantire una facile accesso delle imprese a variegate forme di finanziamento.

Andando ad esaminare il dato normativo, le nuove disposizioni sul pegno dei prodotti alimentari a D.O. e I.G. sono riportate nel sopra menzionato Decreto 23 luglio 2020 (GU Serie Generale n.215 del 29 agosto 2020), in soli tre articoli.

L'art.1, rubricato come «Ambito operativo», al suo primo comma stabilisce che possono essere oggetto di pegno i prodotti agricoli e alimentari a denominazione di origine protetta o a indicazione geografica protetta, inclusi i prodotti vitivinicoli e le bevande spiritose. Tale assoggettamento al vincolo del pegno non può chiaramente avvenire in ogni momento del ciclo produttivo, ma solamente a decorrere dal giorno in cui le unità di prodotto sono collocate nei locali di produzione e/o stagionatura e/o immagazzinamento, a condizione che dette unità siano identificate su appositi registri. Precisano poi il secondo ed il terzo comma dell'art.1, che i prodotti D.O. o I.G., costituiti in pegno, possono essere oggetto di patto di rotatività. Patto che, come già accennato, si sostanzia nella facoltà per il debitore di sostituire le unità di prodotto sottoposte a pegno con altre (dello stesso tipo e valore<sup>19</sup>) senza necessità di ulteriori stipulazioni. Emerge in tutta evidenza

<sup>19</sup> Cfr. la Sent. Cass. Civ. n. 25796/2015 secondo cui «il pegno rotativo è lecito purché le parti sottoscrivano accordo scritto con cui esprimano la volontà di assoggettare a garanzia un certa quantità di beni mobili e la rotatività lasci invariato il valore economico dei titoli corrispondente alla capienza della garanzia prestata.».

l'elemento caratterizzante della fattispecie, ossia la rotatività (che consiste appunto nella sostituibilità dei prodotti vincolati) la quale diviene il patto contrattuale maggiormente rispondente alle esigenze economiche e produttive delle imprese agroalimentari che si sostanzia attraverso uno schema negoziale più elastico di quello tradizionale del pegno c.d. ordinario e che non limita il grado di tutela degli interessi del creditore/finanziatore. Il dato normativo in esame, tuttavia, non identifica in modo puntuale il momento a partire dal quale vi è la possibilità per l'imprenditore di procedere con la sostituzione dei prodotti agricoli o alimentari, ai fini della rotazione, con quelli "nuovi" (che sostanzialmente devono iniziare la fase di maturazione/affinamento). Tale momento sarà certamente rimesso alla parti contraenti (imprenditore/finanziatore) i quali, di comune accordo ed in relazione alla tipologia di prodotti oppignorati, individueranno il momento a partire dal quale potrà operarsi la rotatività, anche al fine di garantire il raggiungimento della condizioni di lavorazione e/o stagionatura previste dai disciplinari di produzione delle D.O. o la I.G.. È quindi essenziale che il patto di rotatività riporti in maniera puntuale la precisazione dei tempi e delle modalità di sostituzione.

Quanto alla forma, a differenza di quanto previsto per il pegno non possessorio di cui all'art. 1, comma 3, del d.l. n.59/2016 (ove la forma scritta è prevista *ad substantiam*), non vi è alcuna prescrizione in merito. Occorre tuttavia considerare che l'obbligatorietà della registrazione dei prodotti assoggettati a pegno all'interno dei registri cartacei o telematici (come vedremo tra poco), comporta chiaramente la formalizzazione dell'accordo anche in forma scritta la quale, seppur non essenziale ai fini della validità del contratto di pegno, assumerà valore sostanziale ai fini dell'opponibilità a terzi del pegno e dell'operatività del diritto di prelazione (quest'ultimo in ogni caso anche garantito dall'annotazione sugli appositi registri). Per l'efficacia e validità dell'accordo non sarà in ogni caso necessario ricorrere alla forma della scrittura privata né tantomeno a quella dell'atto pubblico.

Proseguendo, l'art.2, in tema di registri, diversifica i prodotti vitivinicoli e l'olio d'oliva dai restanti prodotti agricoli e alimentari a D.O. e I.G.. Più precisamente, al momento della costituzione del pegno il creditore provvede ad annotare, su un apposito registro, conforme a quello fac-simile allegato al citato decreto (definito come «allegato 1»), i prodotti che vengono sottoposti al vincolo. Il richiamato registro dovrà contenere, oltre ai riferimenti dell'azienda produttrice, anche l'indicazione della data di costituzione del pegno e della sua durata nonché ogni altra informazione inerente ai prodotti (ovvero anno di produzione, varietà, partita/lotto, codice identificativo, quantità e valore in euro) e da ultimo la firma del debitore. Tuttavia, l'aspetto caratterizzante è rinvenibile nella tabella relativa all'annotazione delle rotazioni, all'interno della quale dovranno essere registrate le uscite e le entrate dei prodotti, che costituiscono appunto sostituzione dei beni<sup>20</sup>. Salvo diverso accordo tra le parti, il detto registro sarà poi conservato - per disposizione normativa - a cura del debitore. Il terzo comma del citato art.2, dispone poi che i registri cartacei vengano annualmente vidimati da un notaio, eccezion fatta per i prodotti di cui al quarto comma, ossia quelli vitivinicoli e l'olio d'oliva ai quali viene attribuita una disciplina speciale. Per detti prodotti, infatti, l'annotazione del pegno non avviene su registri cartacei bensì su registri telematici, istituiti nell'ambito del SIAN, all'interno dei quali dovranno essere riportate tutte le informazioni contenute nel «allegato 2». Si tratta di informazioni relative a: a) la tipologia di prodotto; b) il quantitativo da utilizzare quale pegno; c) il recipiente (silos, botte o altro) in cui il prodotto sfuso è stoccato; d) il lotto per il prodotto confezionato; e) la data di costituzione e di estinzione del pegno rotativo; f) l'istituto bancario interessato; g) il valo-

<sup>20</sup> Si tratterà ovviamente di quei prodotti che hanno completato il ciclo di maturazione/stagionatura e che sono quindi pronti per essere immessi sul mercato, i quali vengono appunto sostituiti con altri nuovi prodotti che invece devono iniziare tale ciclo di affinamento.

re del pegno in euro<sup>21</sup>. L'onere di provvedere alla predetta registrazione spetta al produttore/debitore il quale, dopo aver effettuato l'operazione ne dà pronta comunicazione al creditore entro il giorno successivo.

Da ultimo, l'art.3 stabilisce che l'estinzione del vincolo del pegno e, quindi, l'estinzione (totale o parziale) dell'operazione che ha condotto alla costituzione di detta garanzia, avviene mediante annotazione sul registro cartaceo di cui all'allegato 1, per i prodotti agricoli e alimentari, o l'annotazione su quello telematico di cui al comma 4, art.2, per i prodotti vitivinicoli e l'olio d'oliva.

Ma nell'ipotesi in cui il rapporto contrattuale non si concludesse con il regolare adempimento da parte del soggetto onerato, quale azione dovrebbe intraprendere il soggetto finanziatore per ottenere il pagamento del credito vantato? Sul punto, la previsione legislativa resta lacunosa, non riportando alcuna indicazione per l'eventuale fase dell'escussione della garanzia, lasciando quindi all'interprete l'alternativa tra l'applicazione della disciplina codicistica del pegno tradizionale, che sarebbe suffragata dal richiamo ad essa effettuato dell'art. 78, co. 2-*quaterdecies*, e quella, di certo più dettagliata, descritta nell'art. 1, co. 7 e ss., del d.l. n. 59/2016, che si argomenterebbe sia in ragione della specificità non possessoria, sia in ragione delle esigenze di una maggiore rapidità di svolgimento, riconducibili, evidentemente, alla stessa natura dei beni oggetto del pegno agricolo<sup>22</sup>.

Individuato l'assetto normativo dello strumento del pegno, principalmente quello con patto di rotatività, pare opportuno fare alcune riflessioni sulla portata applicativa dell'istituto in commento, sul ricorso concreto al medesimo da parte degli operatori del

<sup>21</sup> Oltre a tali indicazioni viene precisato che ogni spostamento di prodotto in altro recipiente deve essere annotato a registro nella stessa giornata dell'operazione e deve essere data comunicazione al creditore ed all'organismo di controllo almeno con due giorni di anticipo rispetto al momento di effettuazione dell'operazione.

<sup>22</sup> Cfr. R. FRANCO, Pegno non-possessorio e rotativo tra attività d'impresa e settore agricolo: costituzione ed effetti, in *Juscivile*, 2/2021 ([www.juscivile.it](http://www.juscivile.it)).

settore nonché degli istituti di credito, e sull'effettività della garanzia reale.

Come abbiamo avuto modo di anticipare, affinché il pegno rotativo potesse essere concretamente attuato si è reso necessario un primo periodo di approfondimento e di dialogo, che ha visto coinvolti i maggiori Consorzi di Tutela nonché primari istituti di credito italiani. Da ciò sono poi scaturite apposite convenzioni proprio tra i predetti soggetti. Tra i primi ad essersi mossi in tal senso troviamo il Consorzio di Tutela del Barolo e Barbaresco il quale ha siglato un accordo da 50 milioni di euro con un primario istituto bancario italiano, finalizzato a dare sostegno al settore proprio sfruttando lo strumento del pegno rotativo previsto dal Decreto Cura Italia. L'operazione ha permesso (e permette tutt'oggi) ai produttori dei nobili vini piemontesi, di accedere ad un finanziamento pluriennale e continuativo a fronte dell'iscrizione in pegno delle ultime tre annate di vino «atto» a Barolo e delle ultime due annate di vino «atto» a Barbaresco. Il valore della garanzia viene calcolato sulla base del prezzo delle uve pubblicato dalla Camera di Commercio territorialmente competente (quella di Cuneo). Trattandosi di pegno non possessorio, il viticoltore potrà trattenere nella propria cantina il vino e così seguirne le fasi di maturazione, provvedendo ad ogni pratica necessaria al suo affinamento. E cosa accadrà nel momento in cui l'annata più vecchia sarà giunta a maturazione secondo il relativo disciplinare di produzione, e quindi pronta per essere immessa sul mercato? Il produttore non farà altro che sostituire la predetta annata con una nuova, appunto mediante la rotazione del prodotto, senza necessità di nuovi accordi o contratti, mantenendo ferma la garanzia del pegno. A vigilare sul rispetto della normativa vitivinicola ed in qualche modo anche garantire l'effettività della garanzia, sono stati coinvolti gli Organismi di controllo e certificazione ai quali spetterà il compito di certificare la presenza in cantina del vino oltre che la sua qualità ai fini dell'ottenimento della denominazione di origine.

Considerato l'estremo interesse, molti altri consorzi di tutela di

prodotti alimentari, non solo appartenenti al settore vitivinicolo (come ad esempio quello dell'Aceto Balsamico di Modena), si sono attivati ed hanno stretto accordi con vari istituti di credito cogliendo l'opportunità di ricorrere ad uno strumento di finanziamento che ben si adatta alle aziende del mondo agroalimentare, maggiormente quelle caratterizzate per la produzione di alimenti e vini che richiedono periodo più o meno lunghi di stagionatura e maturazione.

Fermo restando che, secondo i primi commenti rilasciati dalle associazioni di categoria, il ricorso a detto strumento pare aver avuto ampia adesione da parte delle aziende vitivinicole (soprattutto più piccole e legate a vini di media/alta gamma), gli istituti di credito mirano comunque a privilegiare forme di accordo con produttori di vini o comunque beni alimentari ad alto potenziale di mercato, proprio in ragione della maggiore garanzia per l'ipotesi di ricorso ad attività esecutiva in caso di inadempimento. Occorre però tenere a mente che i soggetti maggiormente interessati (e bisognosi di tali finanziamenti) sono in realtà le piccole imprese che producono beni di più largo consumo, la cui appetibilità ed il cui prezzo di mercato sono certamente più modesti rispetto a vini come il Barolo o il Barbaresco. A parere di chi scrive, tale atteggiamento - sino ad oggi tenuto dai soggetti finanziatori - risulta forse connesso all'assenza temporanea di una effettiva garanzia pignorizia (oggi colmata dall'istituzione del registro dei pegni presso l'Agenzia delle Entrate), soprattutto in relazione a quei prodotti agricoli e alimentari per cui il vincolo del pegno deve essere semplicemente annotato sul registro cartaceo (previsto dall'art.1 del menzionato decreto e riproposto nel «allegato 1»). Oltre a ciò gli istituti di credito mirano a privilegiare quelle aziende con maggiore solvibilità che, chiaramente, avrebbero invece meno interesse a ricorrere a tali tipi di finanziamento. È fatto notorio come fino ad oggi la costituzione di un vincolo pignorizio non possessorio in assenza di un registro pubblico dei pegni abbia posto evidenti rischi per il soggetto finanziatore avverso l'ipotesi di utilizzo ed immissione nel mercato, da parte del debitore, dei beni vincolati, affievolendo così la garan-

zia del credito che si sostanzia proprio nell'escussione di detti beni da parte del creditore in caso di inadempimento. Rischi che, quand'anche calibrati e calcolati in relazione ad una preventiva analisi patrimoniale dell'azienda beneficiaria da parte dell'istituto di credito erogante, risultano non trascurabili.

Una situazione in qualche modo analoga si è in effetti prodotta quando nel nostro ordinamento giuridico è stato introdotto l'istituto del pegno mobiliare non possessorio (per effetto dell'art.1 del d.l. n.59 del 2016, convertito, con modificazioni, dalla l. n.119 del 2016). Al fine di garantirne il corretto funzionamento, il predetto decreto aveva previsto l'istituzione di un apposito registro informatizzato presso l'Agenzia delle Entrate proprio per l'iscrizione dei pegni mobiliari non possessori<sup>23</sup>. La formazione del menzionato registro era demandata al Ministro dell'economia e delle finanze, il quale, di concerto con il Ministro della giustizia, avrebbe dovuto emanare con decreto le disposizioni per la regolamentazione delle operazioni di iscrizione, consultazione, modifica, rinnovo o cancellazione presso il registro, degli obblighi a carico di chi effettua tali operazioni nonché delle modalità di accesso al registro stesso. Il citato decreto, essendo riconducibile fra i regolamenti ministeriali, doveva essere adottato previo parere del Consiglio di Stato e sottoposto al visto e alla registrazione della Corte dei Conti. Tuttavia il Consiglio di Stato (con provvedimento n.2880 del 14 dicembre 2018) ha poi sospeso l'adozione del parere richiesto, reputando necessario un supplemento di istruttoria da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, evidenziando, tra l'altro, l'opportunità di un'audizione degli stakeholder, in ragione dell'impatto che la normativa ha sul traffico dei beni di impresa, gli effetti della garanzia nonché le esigenze di certezze sottese alla circolazione del bene vincolato<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Essendo la garanzia del pegno costituita in forza del contratto stipulato fra le parti, l'iscrizione nel registro pegni avrebbe la funzione dichiarativa e non costitutiva.

<sup>24</sup> Cfr. *www.infoparlamento.it*.



Sta di fatto che si è dovuto attendere ben cinque anni, e così sino al mese di maggio 2021, quando il Ministero delle Finanze ha finalmente emanato il Decreto 25 maggio 2021, n.114 rubricato «Regolamento concernente il registro dei pegni mobiliari non possessori.»<sup>25</sup> mediante il quale è stato istituito presso l'Agenzia delle entrate, il registro informatico per l'iscrizione dei pegni mobiliari non possessori, di cui all'art.1 del d.l. 3 maggio 2016, n.59, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 giugno 2016, n.119, appunto denominato «Registro pegni». Provvedimento in vigore dal 25 agosto 2021.

Con l'attuazione del predetto registro, le parti che stipuleranno contratti di pegno non possessorio avranno finalmente la possibilità di provvedere alla loro registrazione nel relativo registro pubblico così da rendere concretamente opponibile ai terzi il vincolo, riconoscendo effettività alla garanzia reale.

L'Agenzia delle Entrate, pur avendo a disposizione un periodo di otto mesi dalla data di entrata in vigore del regolamento per realizzare il sistema informatico (art.12), pare comunque essersi già attivata da diverso tempo, proprio in previsione dell'atteso decreto, appunto per la pianificazione degli sviluppi informatici necessari alla gestione del registro informatizzato per l'iscrizione dei pegni non possessori. Resta fermo che comunque ad oggi non è ancora possibile presentare le necessarie formalità.

Ciò potrà avvenire solamente dal momento della effettiva attivazione del registro pegni, che sarà resa nota mediante pubblicazione di apposito comunicato sul sito internet dell'Agenzia delle entrate.

**Andrea Ferrari**

<sup>25</sup> In *GURI*, Serie Generale n.190 del 10 agosto 2021.

*ABSTRACT:*

Il presente contributo si prefigge l'obiettivo di esaminare gli effetti economici che l'emergenza epidemiologica, tutt'ora in corso, ha causato al settore agroalimentare, concentrando l'attenzione sugli strumenti mediante i quali l'Unione europea ed i singoli Stati membri hanno prontamente attuato forme di finanziamento alle imprese, più fortemente colpite dalla crisi. Più nel dettaglio, dopo una breve panoramica sulla normativa comunitaria afferente la ripartizione legislativa tra UE e Stati membri nella materia dell'agricoltura e della pesca, esamineremo la disciplina sugli aiuti di stato per concentrarci, poi, all'analisi dei strumenti di finanziamento adottati dallo Stato italiano. Su tale ultimo profilo cercheremo di analizzare la portata ed i limiti della cambiale agraria e del pegno rotativo sui prodotti DOP e IGP.

## EN:

This contribution aims to examine the economic effects which the epidemiological emergency, still ongoing, has caused to the agri-food sector, focusing on the instruments through which the European Union and its Member States have promptly implemented forms of financing for companies most severely affected by the crisis. More specifically, after a brief overview of the Community legislation concerning the legislative division between the EU and the Member States in the field of agriculture and fisheries, we will examine the discipline on state aid to concentrate, then, on the analysis of the financing instruments adopted by the Italian State. On this last profile, we will try to analyze the scope and limits of the agricultural loan and the lien on DOP and IGP products.

*PAROLE CHIAVE:*

Strumenti finanziari - pegno – prestito agrario – aiuti di stato – settore agroalimentare.

Financing instruments – lien - agricultural loan - State aid – agri-food sector.

