

L'impresa agraria produttrice di alimenti, di energia e di servizi

Gli anni '70 e '80 del '900 hanno segnato un'epoca, dal punto di vista del sistema agricolo: quella del passaggio, nel contesto europeo, dalla situazione di fabbisogno alimentare degli anni '50 e '60 alla piena, anzi sovrabbondante, autosufficienza. Un tale risultato è stato faticosamente raggiunto grazie a una imponente evoluzione tecnologica (e chimica) dell'agricoltura, ma anche mediante una forte politica di incentivi attuata dalla CEE sin dalle sue origini: non è un mistero che la politica agricola comune, sin dai primi anni di vita della Comunità, sia stata considerata la "madre" di tutte le politiche comunitarie, quella i cui atti riempivano per il 90% le Gazzette Ufficiali della CEE (tanto che il legislatore comunitario nei primi anni poteva dirsi impegnato quasi a tempo pieno nella discussione e nella approvazione di atti "agrari"), nonché il "laboratorio" in cui sono stati dapprima sperimentati nuovi strumenti di *decision-making* (è il caso, ad esempio, della "comitologia", o "comitatologia", nata nella prassi della legislazione agricola europea, e poi codificata in decisioni e, da ultimo, dopo il Trattato di Lisbona, in regolamenti dell'UE: oggi non più relegata soltanto all'ambito della legislazione in materia agricola, ma divenuta ormai generale strumento di controllo degli Stati membri sull'esercizio di competenze esecutive da parte della Commissione europea).

Ebbene, la raggiunta (e abbondantemente superata) *food security*, combinata con altri fattori di ordine economico e sociale (in primo luogo, una minor quota di popolazione dedita all'agricoltura, o da essa ricavante il proprio reddito) ha prodotto in Europa e in Italia un sensibile mutamento nel modo in cui il diritto guarda all'impresa agraria. Esattamente come, oggi, la società intera guarda a essa con occhi diversi. A fronte di ciò, l'impronta produttivi-

* Università degli Studi di Ferrara

stica e “sociale” tradizionalmente presente nella disciplina dell'impresa agricola, pur non essendo sparita del tutto, si è certamente attenuata non poco. D'altra parte, in presenza di norme europee sempre più disincentivanti per la produzione, difficilmente l'ordinamento interno, giuridicamente obbligato a conformarsi a quello comunitario, avrebbe potuto continuare la propria impostazione così marcatamente produttivistica: l'impresa agricola, da un certo momento in poi, è divenuta destinataria anche – e più che in passato – di disposizioni di legge incentrate non più sull'esigenza esclusiva (o prioritaria) di favorirne e incentivarne l'efficienza e la produttività, né sulla costante preoccupazione di garantire sempre e comunque la stabilità dell'impresa, l'accesso alla proprietà, la razionalità delle dimensioni fondiarie, la razionalità dello sfruttamento del suolo, ecc., ma su altre preoccupazioni.

Non è un caso che proprio a metà degli anni '80 del secolo scorso facciano la loro comparsa nell'ordinamento – soprattutto europeo – norme che iniziano a privilegiare e premiare aspetti qualitativi (specialmente ambientali) della produzione e del processo produttivo agricolo; e non è, pertanto, un caso neppure che proprio a metà di quel decennio, ad esempio, sia stato in qualche modo “costituzionalizzato” un nesso fra agricoltura e ambiente: ciò avvenne quando l'Atto Unico Europeo introdusse nell'allora Trattato CEE l'art. 130 R (alla cui stregua le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche comunitarie: tra esse andava di certo inclusa la PAC, in quanto concernente attività che si svolgono a strettissimo contatto con l'ambiente).

Da quel momento, il complessivo ordinamento dell'agricoltura (risultante dalla sintesi di fonti interne e fonti comunitarie) ha per la prima volta avuto un collegamento profondo e immanente anche a valori non produttivistici (e neppure “sociali”, nel senso tradizionalmente attribuito a questo termine dall'ordinamento dell'agricoltura fino ad allora). Tutto ciò, proprio grazie al concetto di ambiente – peraltro solo suggerito e non definito dal Trattato – e grazie al principio dell'integrazione delle finalità ambientali, il quale fece subito dire a molti giuristi che, se tutte le politiche devono essere integrate dalle esigenze di tal natura, quella agricola è in prima linea, svolgendosi l'attività delle imprese del settore primario direttamente all'interno del *milieu rural*, ed essendo pertanto l'agricoltura quella – fra le attività economiche – che più direttamente di altre è capace di incidere, negativamente o virtuosamente, sull'ambiente.

È evidente il perché, da una simile riflessione, sia nato a livello normativo e interpretativo anzitutto un approccio ai rapporti agricoltura-ambiente in termini di integrazione negativa: la prima non deve svolgersi in modo incom-

patibile con le esigenze del secondo, non deve incidere negativamente su di esso; deve, cioè, esplicarsi in modo da non ledere l'integrità delle componenti ambientali, da non superare il limite della "sostenibilità" ambientale, ecc. Siamo, tuttavia, ancora ben lontani dalla prospettiva che emergerà timidamente negli anni '90, e ancor di più si svelerà nel corso degli anni 2000: soltanto nei decenni successivi, infatti, dopo millenni nei quali la sola (peraltro indispensabile) utilità sociale riconosciuta all'agricoltore era stata la produzione di alimenti, si comincerà a ragionare di possibili nuove funzioni dell'impresa agricola, diverse e ulteriori rispetto a quella alimentare, volte alla produzione di beni di natura differente (principalmente energia e servizi).

Le tappe giuridiche di questo percorso vanno dalle misure agroambientali introdotte nel corso degli anni '90 nella politica strutturale, alla vera e propria "dimensione ambientale" della PAC del 2003 (che inserisce nella politica dei mercati meccanismi di progressivo e sempre maggiore allineamento con gli obblighi ambientali dell'agricoltore, attraverso quella condizionalità per la percezione dell'aiuto, già richiamata in materia alimentare), fino alle norme e agli orientamenti di *soft law* che – solo molto più recentemente – vedono nell'impresa agricola un soggetto atto a produrre beni e servizi di natura ambientale ed energetica (e non più solo alimentare), uno dei protagonisti della cosiddetta "green economy".

Con un cambiamento di prospettiva così radicale, cominciano ad applicarsi agli imprenditori agricoli – e non solo in materia ambientale – norme nuove: non solo nuove per l'oggetto (che, anzi, può essere ancora l'attività produttiva di alimenti, ma disciplinata ora anche sotto profili prima ritenuti interessare i soli produttori industriali o artigianali), bensì nuove sotto molteplici altri aspetti. Poco per volta, l'impresa agricola dovrà fare i conti con norme giuridiche nel cui contenuto e nei cui scopi la disciplina dei soggetti (pur non scomparendo del tutto) passa sovente in secondo piano, poiché ciò che conta di più (soprattutto per il legislatore dell'UE) è ora ciò che l'impresa produce, la funzione del prodotto (prevalentemente alimentare, sicché le norme vincolano il produttore per garantire l'igiene del processo produttivo, l'impiego di sostanze non nocive, o altri requisiti di sicurezza) o del servizio, il suo mercato (e dunque la qualità del prodotto e del servizio), quindi il rapporto con colui che è l'interlocutore dell'impresa, in qualsiasi settore essa operi: il consumatore. Di pari passo, e parallelamente, la protezione del consumatore nel 1986 con l'Atto Unico Europeo, e ancor di più nel 1992 – con il Trattato di Maastricht – fa la sua comparsa tra gli obiettivi che la Comunità è chiamata a perseguire (art. 129A Trattato CEE, poi 153 CE, e ora 169 Trattato FUE).

Nasce, così, accanto alle tradizionali norme specificamente dedicate all'im-

presa agricola un *corpus* di norme che, disciplinando una determinata tipologia di attività in funzione del prodotto che ne deriva, si applicano anche, in misura maggiore o minore, ma non più in via esclusiva, all'impresa agricola; norme con le quali si costruisce, poco per volta, l'idea di un diritto alimentare, destinato a regolare un settore a sé: un settore che ha nell'impresa agricola la sua prima, essenziale fase, il suo momento genetico, ma che nell'insieme è individuato dalla tipologia dei prodotti (e non più dei soggetti), a loro volta individuati dalla loro funzione (esser alimento per l'uomo). L'impresa agricola è *uno dei* destinatari delle disposizioni in materia alimentare. Tant'è, le norme nascenti fra gli anni '90 e gli anni 2000, e che cominciano ad applicarsi anche al produttore agricolo, hanno per oggetto prodotti che possono essere tanto primari quanto trasformati (e dunque industriali), senza dire che gli alimenti – anche quando sono prodotti meramente agricoli – necessitano comunque il più delle volte di un certo grado di trasformazione.

Il sorgere del diritto alimentare in quegli anni, spesso favorito da fattori contingenti sia di natura giuridica (l'apertura dei mercati operata dalla Corte di giustizia UE con la giurisprudenza *Cassis De Dijon*), sia di natura storica (crisi della BSE, scandalo dei polli alla diossina, e altre problematiche alimentari che tennero banco in quel decennio), è un primo segnale: l'attività dell'impresa agricola si trova sempre più intensamente regolata anche da norme che, se certamente si applicano si applicano a essa, non hanno però più in essa il proprio oggetto esclusivo o principale. Le prime (e ancora incomplete) applicazioni dell'HACCP anche alla produzione primaria, con la dir. 93/43/CEE, possono essere prese a paradigma: se e in quanto l'agricoltore possa considerarsi tenuto ad applicare forme (attenuate) di autocontrollo o manuali di buona prassi igienico-sanitaria, lo scopo delle norme in questione è esterno e ulteriore; lo scopo è garantire che il prodotto nasca da un processo produttivo "sano", caratterizzato dal minor numero di contatti fra il cibo e i fattori di pericolo igienico; lo scopo è, allora, nella protezione della salute di chi consumerà il prodotto; oppure, e infine – per le imprese agricole produttrici di *commodities*, materie prime destinate a essere trasformate – lo scopo è anche facilitare il compito alle imprese di trasformazione che tali materie prime acquisteranno, e che incontreranno minori difficoltà (ai fini della loro attività industriale) rifornendosi dagli agricoltori capaci di fornire materiali già rispondenti agli *standards* di sicurezza e igiene, così da poter più facilmente adempiere, a loro volta, ai rispettivi obblighi.

Ma sarà soltanto la complessiva opera di codificazione dei principi del diritto alimentare (quale avverrà con il reg. CE 178/02) a sancire ufficialmente l'esistenza, in termini giuridici, di un vero rapporto di *species a genus*: l'impresa agricola (a meno che produca solo prodotti e/o materie prime *no-food*)

è anche impresa alimentare, ne costituisce un sottotipo. Per ciò stesso, le si applicano i principi generali della legislazione alimentare di cui alla primissima parte del reg. n. 178/02, al pari degli obblighi dell'operatore alimentare.

Dal punto di vista giuridico potrebbe azzardarsi – con un paradosso di cui chi scrive ha consapevolezza: un paradosso a fini meramente dialettici – che le famose “attività connesse”, che il codice civile italiano sembrava aver originariamente collocato lì, come un'appendice all'attività agricola vera e propria, prendono in certo modo il sopravvento; la vendita e l'alienazione, da marginali che erano (eventuali non lo erano mai state, poiché l'impresa agricola, in quanto tale, produce per il mercato), si spostano al centro dell'interesse del legislatore, quando esso regola l'attività dell'impresa agricola. Contemporaneamente, ordinamenti nazionali come quello italiano avvertono la necessità di ampliare i confini delle attività tipiche dell'impresa agricola, e la nuova definizione di essa contenuta nel nuovo art. 2135 c.c. (introdotto con il d.lgs. 228/2001) amplia vistosamente il concetto di attività “connesse”.

Dal 2001 in poi, la «manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali», se compiute dallo stesso imprenditore agricolo, da un lato non gli fanno perdere tale qualificazione soggettiva, dall'altro sono tipicamente collegate a (e necessarie rispetto a) produzioni che, il più delle volte, lo collocano anche entro la categoria dell'impresa alimentare. In ambito europeo, il dato giuridico sicuramente più significativo di questo periodo è quella “condizionalità” che, nella PAC del 2003, incentiva i produttori agricoli al rispetto di una serie di obblighi (peraltro tutti già esistenti e vincolanti, ma sovente ignorati proprio dall'agricoltore) molti di natura alimentare, altri di natura ambientale. Insieme a una drastica riduzione degli aiuti europei, e all'introduzione di un metodo di distribuzione degli stessi totalmente disaccoppiato, il fulcro della PAC poggia, ora, sulla convinzione che il pagamento unico, attraverso il meccanismo condizionale, possa essere utile strumento per orientare a fini ambientali, e a fini di qualità e salubrità alimentare, la produzione agricola. Non più solo un'esigenza di reciproco rispetto, di integrazione negativa fra agricoltura e ambiente, ma un incentivo all'esercizio dell'agricoltura con modalità virtuose per le ricadute ambientali e per le finalità alimentari della sua produzione (intesa, quest'ultima, sia come attività che come risultato).

La definizione attuale di imprenditore agricolo comprende, fra le sue attività, anche quelle «dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del

territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità». Fa sempre parte del *trend* “espansivo”, rispetto al passato e alla tradizione (anche giuridica), l’inclusione dei servizi, tra i quali vanno annoverati certamente, secondo parte della dottrina, le cosiddette attività agromeccaniche, i servizi accessori di riproduzione animale, la cura di parchi e giardini, i servizi prestati da consorzi di irrigazione, ecc. Soprattutto, però, quando si parla di impresa agricola di servizi la mente corre al più tipico collegamento fra imprenditore agricolo e alimentare, ossia a quella tipologia di impresa che, anche valorizzando (dal punto di vista gastronomico) il territorio e il patrimonio rurale, nonché prestando attività di ricezione e ospitalità (tutte attività contemplate dall’attuale art. 2135 c.c.), unisce produzione di servizi e di beni: l’agriturismo, ovviamente.

La legislazione italiana in materia – è noto – è passata dall’ispirazione alquanto restrittiva della l. n. 730/1985 (forse sin troppo restrittiva, ma in linea con la vecchia definizione di impresa agricola) a un dettato normativo che ha – per contro – forse eccessivamente allargato il riconoscimento ufficiale di “agrarietà” (per connessione), fino al punto di sacrificare probabilmente qualche principio di equità e di leale concorrenza in nome di un ampliamento della categoria, non facile a giustificarsi almeno nei termini estesi in cui è avvenuto. Emblematico, al riguardo, è l’art. 4 della l. 20 febbraio 2006, n. 96, il quale dopo aver precisato (comma 4) che «l’azienda che somministra pasti e bevande deve apportare comunque una quota significativa di prodotto proprio», introduce un vero stillicidio di possibili, quanto non meglio definite, «deroghe (...) nel caso di somministrazione di pasti e bevande solo alle persone alloggiate», consentendo poi l’uso di un’ulteriore quota di prodotti di «aziende agricole della zona» (ossia collocate «in ambito regionale o in zone omogenee contigue di regioni limitrofe»). Una parte rimanente dei prodotti dovrebbe poi provenire «preferibilmente (...) da artigiani alimentari della zona o comunque riferirsi a produzioni agricole regionali o di zone omogenee contigue di regioni limitrofe», ma, in caso di «obiettivo indisponibilità» di prodotti regionali o di regioni limitrofe, e di loro «effettiva necessità ai fini del completamento dell’offerta enogastronomica» è ammesso somministrare agli ospiti una «quota limitata di prodotti di altra provenienza, in grado di soddisfare le caratteristiche di qualità e tipicità».

Sembra evidente che, di deroga in deroga, il legame fra l’offerta alimentare e la produzione aziendale (o almeno locale) si annacqua progressivamente, e che di tal passo l’imprenditore agriturismo finirà – pur nella varietà delle declinazioni che le regioni danno a queste norme generali – per essere largamente libero di comporre il menu dei propri ospiti con molti (o addirittura

con tutti) prodotti di provenienza esterna alla sua impresa; e magari neppure prodotti della stessa zona o della stessa regione, ma di altra provenienza, purché essi siano «in grado di soddisfare le caratteristiche di qualità e tipicità».

Quali restano le effettive peculiarità, le ragioni economiche reali, per fare di questo tipo di imprenditore agricolo un soggetto agevolato rispetto a un imprenditore turistico *tout court* che svolga la sua attività ricettiva, magari, a poche centinaia di metri di distanza, usando eguale cura nella scelta degli alimenti da somministrare ai propri clienti? È evidente che una disciplina, la quale guardi – sì – all’impresa agricola sotto il profilo della sua attitudine a produrre servizi, ma che sfumi poi il legame fra quei servizi e il resto delle attività produttive agricole dell’impresa medesima, e con il contesto imprenditoriale, ambientale e culturale in cui esse nascono, finisce per essere generatrice di forme di concorrenza falsata con le altre imprese turistiche del territorio, man mano che l’impresa agrituristica perde elementi di peculiarità (dovuti anzitutto ai prodotti che fornisce, e al legame – di prodotti e servizi – con l’attività specifica che nella singola azienda è svolta) senza perdere, però, norme di favore.

Nel mentre, sotto il profilo ambientale, il mutamento di prospettiva che sopra si è evidenziato (da un’ottica di compatibilità a un’ottica di strumentalità) è sintetizzabile, per quanto concerne le norme applicabili all’impresa agricola, in una idea di fondo: il legislatore comincia a regolare un fenomeno economico costituito dall’impresa agraria che, dal produrre *compatibilmente* con l’ambiente, giunge a produrre *per* l’ambiente, ossia a ottimizzare l’impiego dei propri fattori produttivi, producendo anche (o generando materie prime per la produzione di) energia, con tecniche alternative all’impiego di combustibili fossili. L’ordinamento “si accorge” che l’impresa agricola è un soggetto in grado di trasformare in fonti energetiche (biomasse e biogas) i propri sottoprodotti, ma persino direttamente i propri prodotti principali (il che accade quando si destinano cereali e altri prodotti vegetali all’uso come biomasse negli impianti per la produzione di biogas, di calore e di energia; o cereali e altre materie prime proteaginoso e oleaginoso alla fabbricazione di biocarburanti, con cui additivare, o parzialmente sostituire, carburanti di origine fossile). Ciò trova riscontro in una rilevante produzione normativa degli ultimi anni, soprattutto – ma non solo – da parte dell’Unione europea.

Ci si riferisce, ad esempio, alla Comunicazione della Commissione Piano d’azione nel settore della biomassa [COM(2005) 628 definitivo del 7/12/2005], improntata a un notevole ottimismo, poiché l’atto vede in questo tipo di destinazione colturale interessanti possibilità di fonti alternative di reddito per gli agricoltori, e ritiene possibile nel contempo rispettare le buone

pratiche agricole, mantenere una produzione di biomassa sostenibile sotto il profilo ambientale e senza riflessi significativi sulla produzione interna di prodotti alimentari¹.

Più di recente, la Direttiva 2009/28/CE² ha preso in considerazione l'energia prodotta a partire dai biocarburanti e dai bioliquidi in vista dell'obiettivo dichiarato di ridurre almeno del 35% le emissioni di gas a effetto serra proprio grazie all'uso di tali sostanze, entro il 2016; e del 50%, a decorrere dal 1° gennaio 2017. Le preoccupazioni derivanti dalla destinazione non-alimentare dei terreni da impiegare in tali produzioni sono, però, lasciate alquanto in secondo piano. La direttiva le affronta con poche (e forse insufficienti) previsioni, del tipo di quella secondo cui i biocarburanti e i bioliquidi non devono essere prodotti a partire da materie prime provenienti da terreni di grande valore in termini di diversità biologica, o che presentano un rilevante stock di carbonio; o come la previsione di criteri di "sostenibilità", il cui rispetto è ritenuto sufficiente a giustificare l'attribuzione di sostegno finanziario a simili riorientamenti produttivi.

Nel 2010, la Commissione ha presentato una relazione al Consiglio e al Parlamento Europeo sui criteri di sostenibilità relativamente all'uso di fonti da biomassa solida e gassosa per l'elettricità, il riscaldamento e il raffreddamento³, nella quale ha concluso che in questa fase, in questo settore, non sarebbe necessario istituire un sistema europeo a carattere vincolante e armonizzato, poiché le misure già in vigore sarebbero – a detta della Commissione – sufficienti a garantire che la biomassa solida e gassosa consumata nell'Unione europea nel settore dell'elettricità, del riscaldamento e del raffreddamento sia sostenibile. Affermare la non necessità di un quadro normativo europeo armonizzato, tuttavia, equivale a dar ampio spazio, su questo punto, a politiche nazionali, lasciando ai soli Stati membri la responsabilità di scelte che, in realtà, potrebbero incidere anche molto negativamente sulle disponibilità alimentari dell'intero continente.

La preoccupazione che ragionevolmente sorge da più parti, infatti, è che un utilizzo eccessivo a fini energetici di prodotti agricoli, per così dire, "distratti" da finalità alimentari possa rivelarsi – se non ora, in un prossimo

¹ La Commissione cita, al riguardo, un documento dell'Agenzia europea dell'ambiente, Briefing 2/2005 - *How much biomass can Europe use without harming the environment*, in particolare l'Allegato 2.

² Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, in GUUE L 140 del 5 giugno 2009, p. 16.

³ Si tratta della Comunicazione COM(2010) 11 def., non pubblicata in GUUE.

futuro – deleterio per gli equilibri (delicatissimi) fra domanda e offerta di alimenti, al punto da creare problemi di instabilità del relativo mercato, soprattutto perché le scelte produttive indotte dal *favor* normativo per le produzioni agro-energetiche tendono a rivelarsi non agevolmente reversibili, con conseguenti rischi per l'autosufficienza, magari acuiti da politiche nazionali incentivanti che non tengano conto di simili “effetti collaterali”. Il problema – lo si intuisce – concerne non tanto l'utilizzazione energetica di scarti, reflui e sottoprodotti, quanto la possibile utilizzazione per fabbricare biodiesel e biogas dei prodotti principali dell'impresa agricola: in altre parole, il rischio è che produrre per l'ambiente metta l'impresa in condizioni di non poter agilmente riconvertirsi a produzione alimentare.

Certo, quantunque un ruolo-chiave in una tale evoluzione possa essere esercitato dalle scelte di politica energetica a livello nazionale, il terreno di coltura favorevole è stato adeguatamente preparato soprattutto dalla riforma della PAC del 2003: una PAC totalmente *market-oriented*, nelle cui regole di base è stata inserita persino la possibilità di percepire l'aiuto anche senza coltivare, e nella cui logica interna la destinazione dei terreni alla produzione energetica è considerata giuridicamente indifferente rispetto alla destinazione alimentare, e persino rispetto all'incoltura (purché con mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche e ambientali). È noto che la PAC del 2003 lascia mano libera all'imprenditore agricolo, la cui scelta se produrre o meno dipenderà soltanto dal mercato: stando “alla finestra”, l'agricoltore potrà decidere di anno in anno se e cosa seminare, in base all'andamento dei prezzi e alle previsioni di mercato. In questa logica formalmente “neutrale”, nella quale sembra svalutarsi totalmente quella garanzia di *food security* che il Trattato sul funzionamento dell'UE ancora include tra le finalità della PAC (eredità di un periodo nel quale l'autosufficienza non era cosa tanto ovvia), è evidente che qualsiasi impiego dei terreni, anche alternativo alla produzione di alimenti, è giuridicamente qualificato come equivalente; e che, pertanto, qualsiasi programma di incentivi – sia esso deciso dall'UE o dagli Stati membri – rischia di tradursi (invece che in una libertà di scegliere se produrre o meno) in un vincolo, contrattuale o meramente economico, a produrre per scopi energetici.

Mostrava di avvedersene bene, già nel 2005, il citato “Piano di azione nel settore della biomassa”, che opportunamente notava: «Con la riforma della PAC attuata nel 2003, il sostegno al reddito degli agricoltori non è più vincolato alla produzione agricola. Gli agricoltori possono quindi rispondere liberamente alla crescente domanda di colture energetiche (...) comprese le colture a breve ciclo di rotazione e altre colture perenni». E se la rinuncia tem-

poranea a produrre pone già di per sé all'impresa agricola difficoltà concrete notevoli (perché il mercato non sempre è prevedibile, o perché le imprese agricole europee non sempre dispongono di adeguati strumenti di previsione, o perché rimettere in produzione il terreno, benché mantenuto in buone condizioni agronomiche e ambientali, non è operazione attuabile con l'agilità consentita da altre strutture produttive, in altri settori, ecc.), ancor più gravi conseguenze potrebbero avere certe politiche nazionali di incentivo.

Queste, per essere economicamente convenienti e dunque per dare una destinazione sensata al denaro pubblico, devono per lo più prevedere una certa durata: raramente un programma di incentivi alle produzioni energetiche "alternative" si presta a erogazioni in favore di progetti di breve periodo. I produttori di energie devono pertanto, a loro volta, garantirsi un approvvigionamento di materie prime (colture energetiche, ad esempio) sufficiente a rispondere ai requisiti economici di durata dell'investimento cui l'incentivo è commisurato. Ciò può richiedere, talvolta, la stipula di contratti di fornitura pluriennali, che di fatto contraddicono quella logica della PAC di cui poc'anzi si diceva: un agricoltore vincolato contrattualmente per dieci o quindici anni a fornire i propri prodotti (es. mais) al gestore di un impianto di produzione di biogas non è "sul mercato", non sta "alla finestra" in attesa che convenga produrre; non è, cioè, un produttore capace di adeguare le proprie scelte produttive sulla base dell'andamento della domanda e dell'offerta; non di quelle alimentari, per lo meno. Al contrario, egli è un produttore che, pur percependo il pagamento unico, ha ormai compiuto una ben precisa (e non flessibile) scelta imprenditoriale: di fronte ai rischi insiti nelle frequenti fluttuazioni dei prezzi alimentari, per di più esasperate da fenomeni speculativi meramente finanziari, ha scelto di impegnarsi con un vincolo contrattuale a produrre per uno scopo non alimentare.

L'idea di un agricoltore produttore di alimenti o di materie prime alimentari che finalmente si cimenta col mercato, che decide anno per anno il da farsi sulla base dell'andamento dei prezzi delle *commodities*, resta così letteralmente spiazzata dall'irrompere di questa nuova possibilità imprenditoriale: produrre per il mercato dell'energia. Un mercato che, però, ha le sue necessità, le sue regole, i suoi propri parametri di redditività dell'investimento; un mercato che può porre all'impresa agricola un *aut-aut* secco fra i volatili prezzi del mercato dei cereali e di altri prodotti di massa, e la maggiore stabilità (con una appetitosa tendenza al rialzo) dei prezzi delle materie prime bio-agro-energetiche. A condizione però che l'imprenditore agricolo si vincoli a non far mancare, per diversi anni, dette materie prime.

Infine, dopo aver cercato di mettere a fuoco alcune problematiche poste

dall'impresa agricola produttrice di materie prime energetiche, rappresentate dai suoi prodotti o sottoprodotti (forniti ad altri), resta ancora un ultimo tema da affrontare: può l'impresa agricola produrre in proprio energia, mantenendo nonostante ciò la sua qualificazione giuridica specifica? Forse sì, ma a patto che essa continui a produrre anche esseri viventi (eventualmente, ma non solo, i vegetali da trasformare in quella energia).

Per spiegare questa risposta giova, prima di tutto, mettere da parte le opinioni non del tutto concordi, nella dottrina giuridica, sulla perdurante attualità di una nozione normativa di impresa agricola distinta dall'impresa *tout court*, sul senso e l'utilità di una simile categoria dogmatica autonoma: se si ammette l'esistenza di peculiarità economiche intrinseche dell'impresa agricola, di tipo strutturale (la sua fragile dipendenza dalla natura) e funzionale (la sua insostituibilità nella produzione di alimenti), si finirà per riconoscere anche sul piano giuridico che l'opportunità di una categoria normativa a sé permane.

Quanto, però, al quesito da cui si sono prese le mosse (rimane "agricola" una impresa anche se comincia a produrre energia?), occorre in primo luogo rammentare che l'art. 2135 c.c. – lo si è già evidenziato – include fra le attività giuridicamente agrarie quelle dirette alla cura e allo sviluppo di un ciclo biologico (di carattere vegetale o animale) o di una fase necessaria di esso, e la fornitura di beni o di servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata. Si tratta di una definizione indiscutibilmente ampia, molto ampia (certamente più ampia di quella vigente fino al 2001). Eppure, anche alla luce di una tale ampiezza, rimane difficile immaginare che il dettato codicistico possa legittimare una vera e propria riconversione integrale ed esclusiva (ossia, senza più neppure la produzione della materia prima) dell'agricoltore ad attività produttive unicamente energetiche; sicché un'impresa che si riconvertisse unicamente a trasformare la materia organica in gas (ed eventualmente in elettricità) finirebbe per perdere la qualificazione civilistica agraria. Non così, se l'impresa, prima di produrre il gas (e l'eventuale energia elettrica) producesse anche il cereale destinato a tale processo bioenergetico.

È vero che i cosiddetti "digestori" (gli impianti di produzione di biogas) trasformano cereali e altre biomasse sfruttando il metabolismo di certi microrganismi (il che potrebbe impropriamente essere considerato attività «diretta alla cura e allo sviluppo di una fase necessaria di un ciclo biologico» di questi ultimi); ma è altresì vero che gli esseri unicellulari in questione non sono reputati appartenere, in senso stretto, né al regno vegetale né a quello animale; e che, inoltre, la disposizione del codice civile italiano accoglie un

criterio agro-biologico “temperato”: le attività agricole “principali”, necessariamente presenti per aversi impresa agricola, anche in tale amplissima accezione debbono pur sempre essere – almeno potenzialmente o astrattamente – esercitabili su un terreno, mentre la coltura di batteri o di altri microrganismi non dovrebbe potersi intendere quale attività (neppure astrattamente) effettuabile su un fondo.

Qualche ulteriore, e flebile, dubbio potrebbe forse sorgere soltanto ove si guardasse la cosa da un diverso punto di vista. Lo sviluppo di batteri di per sé naturalmente presenti negli scarti e reflui della produzione agraria, e lo sfruttamento della loro capacità di processare le biomasse (cereali, ma anche residui di potatura e sfalcio, altri rifiuti organici, ecc.), potrebbe da taluno essere visto come la replicazione volontaria e tecnologica a fini economici – mediante induzione forzata del processo, e creazione di una struttura che ne favorisca l'utilizzabilità evitando la dispersione e raccogliendo il prodotto gassoso – di un fenomeno che di solito avviene (in via normalmente spontanea) anche sui terreni. In realtà, si tratta di similitudini meramente esteriori, che a una analisi tecnica risultano largamente smentite: ciò che accade dentro il “digestore” è qualcosa che su un terreno potrebbe realizzarsi solo in modo alquanto diverso: diverso nel processo (anaerobico il primo, aerobico il secondo), diverso nel risultato (solo nel primo caso si riesce a ottenere in modo economicamente utilizzabile il biogas, che invece nel caso della decomposizione e umificazione di materie organiche “in campo aperto” – o compostaggio – è solo un sottoprodotto volatile e non utilizzabile).

Ecco per quale motivo un'attività del genere può trasformare l'imprenditore agricolo in un produttore *anche* di beni e di servizi energetici, senza fargli perdere la qualificazione giuridica “agraria”, soltanto a condizione che egli continui a svolgere anche attività qualificabili come “agricole” in senso principale e, soddisfacendo al requisito della unisoggettività, impianti egli stesso una attività produttiva energetica sfruttando «attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata» (strutture immobiliari, reflui, liquami o scarti di produzione, residui di potatura e sfalcio del suo terreno, cereali prodotti anche sul suo terreno, ecc.). Ecco per quale motivo, infine, se un imprenditore agricolo devolvesse tutta la superficie della sua azienda a supporto di celle fotovoltaiche, ancor più ovviamente, egli diverrebbe imprenditore *tout court*, senza che più gli si possa applicare l'art. 2135, e tutte le norme a esso collegate.

Si tenga poi presente, con riguardo alla produzione di biogas e di elettricità da quest'ultimo ricavata, che il sottoprodotto della attività di produzione di biogas (il cosiddetto “digestato anaerobico”) può poi essere riutilizzato come

fertilizzante (conformemente al d.m. 17 aprile 2006 sull'utilizzazione agroeconomica degli effluenti), sicché solo con una contestuale produzione di vegetali l'intero ciclo potrebbe ricondursi nuovamente all'attività agricola; e con ciò, quasi per assurdo, il prodotto finale più redditizio (il biogas, l'elettricità, ecc.) potrebbe essere, di fatto, rappresentato da una sorta di sottoprodotto del più ampio ciclo di riutilizzo delle materie organiche a fini agrari.

Potrebbe anche venire in soccorso, al riguardo, il d.lgs. n. 152/2006 ("Codice dell'ambiente", come modificato dal d.lgs. n. 4/2008), il quale all'art. 185, comma 1, lett. f. (nel testo sostituito dall'art. 13, d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205) stabilisce che ai sottoprodotti dell'agricoltura, purché «non pericolosi», e purché «utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana», non si applichi la parte IV del Codice medesimo. Non applicarvi la citata parte IV significa, in altri termini, che essi, in tale ipotesi, non sono normativamente qualificati come rifiuti, il che conferma la possibilità di considerarli, dal punto di vista normativo, prodotti, sottoprodotti, materie prime, ecc.

Vi sono, in sostanza, molteplici significati in cui può essere intesa l'espressione «impresa agricola produttrice di energia». Alcuni fanno riferimento a una mera ottimizzazione delle risorse, con un reimpiego economicamente sensato e ambientalmente sostenibile di prodotti e sottoprodotti, capace di recuperare (invece che sprecare) l'energia solare immagazzinata da piante e animali durante le fasi della produzione agricola. Altri significati, invece, se forzatamente estesi portano a snaturare il ruolo dell'impresa agraria, il quale dovrebbe, invece, essere assicurato comunque dal legislatore, con scelte di equilibrio fra l'oggettivo bisogno di energia da fonti rinnovabili, e la priorità per le produzioni alimentari.

In questo contesto, l'UE non sempre appare consapevole: la Direttiva 2003/30/CE⁴ parla serenamente di «biomassa che potrebbe essere usata per produrre biocarburanti, proveniente dai prodotti agricoli e forestali nonché da residui e rifiuti della silvicoltura e dell'industria silvicola e agroalimentare». La fonte di *biofuel* può essere cioè tanto il residuo quanto il prodotto dell'impresa agricola, e non sembra esservi grande differenza di valore – nella considerazione del legislatore europeo – tra il biocarburante derivante da residui e rifiuti, e quello derivante da prodotti agricoli in senso proprio, che potrebbero invece costituire alimento per l'uomo.

⁴ Direttiva 2003/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 maggio 2003, sulla promozione dell'uso dei biocarburanti e di altri carburanti rinnovabili nei trasporti, in GUUE L 123 del 17 maggio 2003, p. 42.

Si profila, in sostanza, niente più che un *trend*, benché forse al momento ancora limitatamente preoccupante (perché fenomeno tutto sommato ancora contenuto, in termini assoluti); ma un *trend* tale da poter finanche pregiudicare, nella prospettiva peggiore, l'autosufficienza alimentare europea. Mentre persino i mercati finanziari mondiali dimostrano interesse crescente per gli scambi di materie prime agricole (con la creazione di veri e propri strumenti finanziari derivati o speculativi, *futures*, ecc., collegati all'andamento delle quotazioni dei cereali, ad esempio), l'UE sembra aver di fatto rinunciato a gran parte del proprio tradizionale interesse per questo settore; e, nel frattempo, Paesi popolosi che esprimono una domanda alimentare sempre crescente sul mercato mondiale si stanno assicurando – nel silenzio generale – le future condizioni strutturali per produrre alimenti in continenti fino a oggi sotto-utilizzati dal punto di vista alimentare (si pensi all'Africa), attraverso un fenomeno di *land grabbing* che, in futuro, potrebbe disegnare nuovi equilibri mondiali. In quel contesto di equilibri futuri, l'Europa – magari in grado, quel giorno, di coprire con le produzioni “verdi” una quota un po' più significativa del proprio fabbisogno energetico – potrebbe però avere nel frattempo perduto la propria posizione di sicurezza (*security*) alimentare.

Se dunque è vero che oggi occorre guardare all'impresa agraria come a un soggetto multifunzionale, produttore non più soltanto di alimenti, ma anche di energia e di servizi, è altrettanto vero che una tale multifunzionalità, tanto valorizzata dagli orientamenti legislativi degli ultimi anni, può tradursi in un male per il sistema Europa complessivamente inteso. Multifunzionalità – è persino tautologico precisarlo – significa molteplicità di funzioni: e ciò è sicuramente un valore, finché permette agli agricoltori di diversificare le proprie fonti di reddito, e alla società di beneficiare di servizi, di qualità ambientale, di maggiori fonti di energia; ma a patto di non disperdere, lasciandoci confondere dalla altisonanza degli *slogans*, proprio la più importante e la più “sociale” fra le molte funzioni: la produzione di alimenti.

RIASSUNTO

Gli anni '70 e '80 del '900 hanno visto l'agricoltura europea passare dal fabbisogno alimentare alla piena, anzi sovrabbondante, autosufficienza. Negli anni '80, con l'Atto Unico Europeo, si è riconosciuto a livello normativo il legame tra agricoltura e ambiente, ma ancora in termini negativi: le esigenze ambientali rappresentano un limite all'agricoltura che, dopo anni di incremento della produttività, deve – secondo il legislatore – cominciare a rapportarsi al contesto ambientale in modo virtuoso, non creando danni. È solo più di recente, col riconoscimento legale della multifunzionalità, che comincia ad affermarsi l'idea che l'impresa agricola possa anche produrre *per* l'ambiente. Nasce

quindi il concetto di impresa agricola di servizi (forestali, ambientali, agrituristici, ecc.), di “agricoltura sostenibile” e, da ultimo, anche quello di impresa agricola produttrice di energia (biocarburanti, biogas, elettricità, e relative materie prime). Parallelamente, il legislatore, oggi meno preoccupato di regolare l’impresa agricola dal punto di vista della sua stabilità sul terreno, della razionalità dello sfruttamento del suolo, ecc., comincia a occuparsi soprattutto della disciplina del prodotto dell’impresa agricola, specialmente se destinato all’alimentazione. Ciò trova il più importante riscontro nell’inclusione normativa dell’impresa agricola entro il più ampio genus dell’impresa alimentare (reg. CE 178/2002), e nella sempre più estesa applicazione di norme di diritto alimentare anche al produttore agricolo.

ABSTRACT

During the seventies and the eighties of '900, European agriculture has shifted from a food shortage scenario to a new context of complete food security. Afterwards, by means of the Single European Act of 1986, a link between agriculture and environment has been legally recognized, but still in negative terms: the environmental needs, in those rules, still acted simply as a limit to agricultural production, rather than as a purpose of it; after some decades of EU agricultural policies continuously aiming at an increase in production, agriculture had to enter into a respectful relationship with environment, avoiding any harmful practice. Only some years later, following the legislative acknowledgment of a “multifunctional” agriculture, the idea of an environmentally-oriented production has finally succeeded. That way, a new legislative concept of farmer arose (a farmer producing, beyond plants and animals, also services related to environment, to forests, to tourism, etc.), as well as the concept of “sustainable agriculture” and, at last, the notion of energy-producing farmers (namely, producers of biogas, biofuel, electricity and related raw materials). In parallel, the European legislator started looking at the farmer mainly as a producer of food, thus including farmers into the larger notion of “food businesses” (by EC Reg. No 178 of 2002), and applying to farmers more and more food law rules.