

Giornata di studio:

Agroenergia: scelte coerenti e soluzioni sbagliate

Firenze, 21 novembre 2014

Lo scenario giuridico sulle agroenergie: una lettura all'insegna dei canoni di sostenibilità, competitività e sicurezza**

I. LINEE ESSENZIALI DEL CONTESTO DI RIFERIMENTO

La tormentata vicenda giuridica sulle agroenergie è un tassello in continuo divenire legato alle più ampie e articolate questioni dell'emergenza climatica e della sicurezza energetica. Riguardo a esse gli avvicendamenti scientifico-tecnologici e i dibattiti politico-istituzionali si susseguono ai vari livelli, internazionale, europeo e nazionale, lasciando trasparire sempre più la convinzione di come la lotta ai cambiamenti climatici e la crescita economica debbano andare di pari passo e di come sia necessario incrementare le fonti di energia rinnovabile. Tra queste alcune possono derivare dall'agricoltura, la quale viene coinvolta in vari modi nella questione energetica, con differenti implicazioni.

In tale contesto l'indagine del giurista incontra sia disposizioni destinate al settore agricolo nelle sue proiezioni alimentare, ambientale, sociale, sia discipline riguardanti più in generale le energie rinnovabili, che intercettano le prime. La rassegna essenziale del percorso tracciato da tali disposizioni fa riscontrare in esse la ricorrente presenza dei canoni di sostenibilità, competitività e sicurezza, i quali incidono in vario modo operando autonomamente, intersecandosi, talvolta prevalendo l'uno sull'altro.

Tra le energie rinnovabili, messe per diverse ragioni in competizione con le energie fossili, le agroenergie esprimono le peculiarità sia del settore primario da cui derivano, sia del ruolo multifunzionale e dei rapporti che quest'ultimo ha o dovrebbe avere nell'economia e nelle aggregazioni sociali portatrici dei

* *Università di Udine*

** *Il presente contributo è stato pubblicato sulla «Rivista di diritto agrario», 2014, fasc. 4, parte I, pp. 470-490.*

molteplici interessi al cibo, all'approvvigionamento e al risparmio energetico, all'occupazione, al buon funzionamento dei mercati, alla tutela dell'ambiente e della biodiversità, alla lotta contro il riscaldamento del pianeta.

In senso stretto le agroenergie sono fonti di energia potenzialmente ricavabili dai processi produttivi agricoli. Il termine viene diffusamente impiegato con riferimento alla produzione di combustibili e di carburanti biologici detti anche *biofuels*¹, ma in realtà le fonti legate all'agricoltura da cui è possibile ricavare energia sono molteplici, dal legname, ai sottoprodotti della pioppicoltura e degli allevamenti zootecnici, alle microalghe.

Il rapporto tra il settore primario e le energie rinnovabili è reciprocamente funzionale e si snoda lungo più linee, in cui possono essere coinvolti le attività agricole primarie e quelle connesse, i prodotti e i sottoprodotti, i fattori di produzione e le strutture a essa destinati o destinabili. Ne risultano diversi contenuti che presentano tensioni di differenti intensità con la salvaguardia dell'ambiente e con l'agricoltura per l'alimentazione, la cui variabilità dipende dagli esiti scientifici ma anche dalle scelte più o meno consapevoli sia dei centri e processi decisionali politico-amministrativi degli ordinamenti di riferimento, sia degli operatori economici interessati.

Per quel che riguarda gli ordinamenti nazionale e dell'Unione Europea, i termini della relazione di nostro interesse sono individuabili nelle tessere appena richiamate delle attività, dei prodotti e dei sottoprodotti, dei fattori e delle strutture di produzione.

Primaria è l'attività di produzione di colture vegetali per ottenere i biocarburanti e l'elettricità, così come *primaria* è la produzione di alcune biomasse², da cui sono ricavabili i biocarburanti e i bioliquidi, l'energia elettrica e quella calorica, nonché il biogas il quale, se depurato, ha le stesse caratteristiche del metano. Inoltre, il biometano per i trasporti può essere immesso in rete per la produzione di elettricità.

¹ L'art. 2, lett. h), i) del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, di attuazione della dir. n. 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili distingue i bioliquidi dai biocarburanti, definendo: a) i primi, come combustibili liquidi per scopi energetici diversi dal trasporto, compresi l'elettricità, il riscaldamento e il raffreddamento, prodotti dalla biomassa; b) i secondi quali carburanti liquidi o gassosi per i trasporti ricavati dalla biomassa. Tra questi ultimi rientrano il bioetanolo, il biodiesel, il biogas.

² Come si ricava dall'art. 2, lett. e del medesimo d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, la biomassa è definita quale frazione biodegradabile di prodotti, rifiuti, residui di origine biologica provenienti da agricoltura, silvicoltura e industrie connesse, comprese la pesca e l'acquacoltura al fine di produrre biogas, carburante ed elettricità. Pertanto, tra le biomasse di origine agricola rientrano, oltre alle colture energetiche richiamate sopra nel testo, anche la legna da ardere, i prodotti residui lignocellulosi puri, le colture forestali a ciò dedicate, i sottoprodotti derivanti da attività agricole, ittiche e di trasformazione agroindustriale, nonché i liquami e i reflui zootecnici e acquicoli.

Connessa agricola, o altrimenti *industriale*, può essere, invece, l'attività di trasformazione in elettricità, destinata ai gestori della rete elettrica, delle biomasse derivanti da residui di origine biologica dell'agricoltura, della pesca, della silvicoltura e delle industrie connesse. Altrettanto connessa è l'attività del fotovoltaico agricolo, la quale ha, tra le sue modalità di realizzazione, quella dei cc. dd. seguitori mobili. I pannelli sono installati a un'altezza idonea a consentire la coltivazione del terreno sottostante e sono sostenuti da motori che li spostano verso il sole, rendendo possibile in tal modo la coesistenza di produzione agricola e di energia.

Anche l'*attività di allevamento di animali* attraverso i suoi residui e sottoprodotti è funzionale all'ottenimento di energie rinnovabili. Si pensi, ad esempio, alla produzione di bioetanolo, reputata come una valorizzazione energetica innovativa dei reflui zootecnici e alla produzione di biogas, i cui impianti sono alimentati dai medesimi residui, nonché da quelli derivanti da attività agroalimentari.

Relativamente alla *strutture di interesse dell'agricoltura* si segnalano le reti irrigue. In Italia i consorzi di bonifica realizzano impianti per la produzione di energie rinnovabili da biomasse, cogenerazione e fotovoltaico, per il cui potenziamento mettono a disposizione i canali e i bacini di raccolta idrica e ciò con lo scopo di rispondere sia alle esigenze energetiche dell'attività di bonifica e delle aziende agricole, sia a quelle dell'intera collettività.

Tra i *fattori di produzione* i terreni agricoli sono utilizzabili innanzitutto per le colture energetiche o dedicate, le quali, se, per un verso, sono considerate positive per i fini energetici, d'altro canto, quando vanno a costituire sistemi di monocoltura, possono rivelarsi contrarie alla sostenibilità ambientale e alla biodiversità vegetale, possono compromettere la fertilità del terreno e possono mettere a rischio o in difficoltà, per i rincari dei prezzi, la produzione e l'approvvigionamento agroalimentari. Inoltre, va tenuto presente che, sulla base della vigente normativa europea, dovendo essere sottratti alle coltivazioni per biocarburanti e bioliquidi i terreni forestali, le aree protette, ecc., naturalmente destinati a tali colture, appaiono i terreni agricoli, dai quali, come ben sappiamo, ricaviamo e vorremmo continuare a ricavare anche altre utilità³.

Tuttavia, come vedremo tra poco, di tali criticità cominciano ad avere una certa consapevolezza alcune fonti appena emanate o *in fieri*.

³ Si vedano il *considerando* n. 24 e l'art. 18 della direttiva del Parlamento e del Consiglio 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante la modifica e la successiva abrogazione delle direttive 2011/77/CE e 2003/30/CE.

I *terreni* e gli *edifici agricoli*, questi ultimi tramite i loro tetti⁴, sono altresì utilizzabili per l'installazione di impianti fotovoltaici⁵, mentre sui terreni sono insediabili anche impianti di biogas e impianti eolici, che talvolta richiedono opere di sbancamento. Sotto il profilo tariffario gli impianti eolici risultano essere attualmente più vantaggiosi di quelli fotovoltaici, ma presentano più criticità per i maggiori impegni di manutenzione.

Soprattutto la collocazione a terra in aree agricole di impianti solari fotovoltaici è oggetto di frequenti avvicendamenti normativi tra i quali, i più recenti a livello nazionale, hanno progressivamente introdotto più regimi di regolazione per i loro insediamenti e la destinazione dell'energia prodotta, i cui spartiacque sono costituiti: dal poter accedere o meno alle diverse tipologie di tariffe incentivanti; dall'essere soggetti o meno alla rimodulazione obbligatoria o volontaria degli incentivi⁶; dai regimi fiscali a cui sono sottoposti anche in base alle forme individuali o societarie dell'impresa agricole che producono e vendono energie da fonti rinnovabili⁷; dalla realizzazione degli impianti su terreni demaniali o non⁸.

2. LE VARIE SFACCETTATURE ASSUNTE DAI CANONI DI SOSTENIBILITÀ, COMPETITIVITÀ E SICUREZZA NEL RAPPORTO TRA ENERGIE RINNOVABILI E AGRICOLTURA

Se queste sono le linee essenziali lungo le quali si sviluppano le intersezioni tra le energie rinnovabili e l'agricoltura vediamo riguardo a esse come rilevano e operano i canoni di sostenibilità, competitività e sicurezza.

⁴ Ma vengono utilizzati anche i tetti degli edifici di enti di servizio per l'agricoltura, quali i consorzi agrari.

⁵ Talvolta, al di sotto dei moduli fotovoltaici il terreno viene utilizzato per le attività di pascolo al fine governare la crescita dell'erba.

⁶ Art. 26 d.l. 91/2014 sulla rimodulazione obbligatoria e art. 1 d.l. 145/2013 sulla rimodulazione volontaria degli incentivi alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, sui cui v. *infra*.

⁷ A tale riguardo si segnala l'art. 22 del d.l. 66/2014, sul quale ci si soffermerà più avanti, che, a sorpresa, ha introdotto la tassazione in materia di imposte dirette per la produzione di energia da parte delle imprese agricole.

⁸ L'art. 10 del d.lgs. n. 28/2011, ai commi 4 e 5, aveva subordinato l'accesso agli incentivi per gli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole a determinate limitazioni, applicabili però soltanto quando i terreni impiegati non fossero abbandonati da almeno cinque anni. Il "decreto Monti sulle liberalizzazioni", d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in legge con modifiche dall'art. 1 della l. 24 marzo 2012, n. 27, all'art. 65: ha espressamente abrogato i commi 4 e 5 dell'art. 10 del d.lgs. n. 28 del 2011; non consente l'accesso agli incentivi statali per gli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole, ma lascia però le agevolazioni per gli impianti realizzati e da realizzare su terreni demaniali.

Quanto alla *sostenibilità* essa è allo stesso tempo un *obiettivo* e un *indice* per la verifica, in termini di coerenza con uno o più fini, dello sviluppo e dello svolgimento delle attività di produzione di beni e servizi. L'agricoltura, nella sua dimensione multifunzionale, rispetto ai diversi interessi pubblici che è chiamata a perseguire, viene coinvolta in varie declinazioni della sostenibilità: ambientale, idrica, alimentare, economica, sociale e avrebbe bisogno di una sostenibilità istituzionale, tanto sotto il profilo dell'approccio normativo che di quello interpretativo. Una espressione di tale esigenza è senz'altro l'ampio contenzioso che ha generato pure diversi giudizi di legittimità costituzionale, spesso relativi alla questione del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di energia, una *querelle* che potrebbe rientrare se dovesse arrivare in porto il mutamento a favore della competenza esclusiva dello Stato previsto dalla riforma *in itinere* del Titolo V della Cost. Le decisioni della Consulta preoccupano il giusagrarista laddove qualificano come principio fondamentale la compatibilità urbanistica degli impianti energetici con la vocazione agricola del fondo, ritenendo estraneo, alle normative destinate alla produzione energetica e ai relativi impianti, l'interesse allo sviluppo della produzione agricola⁹.

Con precipuo riferimento alle intersezioni tra le energie rinnovabili e il settore primario abbastanza frequente è l'enfasi posta, anche dagli strumenti giuridici, sulla sostenibilità ambientale, nella specie intesa come mantenimento della qualità e della riproducibilità delle risorse naturali, attraverso il risparmio energetico e l'efficienza energetica, nonché come promozione della lotta ai cambiamenti climatici¹⁰.

In realtà, la vicenda è più complessa e articolata.

Le energie rinnovabili incidono sull'agricoltura con un raggio di azione dall'estensione elastica, che può andare a toccare le altre funzioni svolte dal settore primario, in ordine alle quali insistono più ampi o specifici canoni di sostenibilità: lo sviluppo sostenibile basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, la quale mira alla piena occupazione e al progresso sociale, oltre che su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente¹¹; una sostenibile concorrenza con la produzione alimentare;

⁹ V. Corte cost. 11 giugno 2014, n. 166, in «Riv. dir. agr.», 2014, II, p. 161.

¹⁰ Artt. 191 e 194 TFUE.

¹¹ Art. 3, par. 3 TUE e art. 11 TFUE.

una sostenibilità sociale attraverso il rafforzamento della coesione economico, sociale e territoriale¹².

Relativamente alla sostenibilità ambientale occorre tenere presente che non tutte le energie rinnovabili (comprese le agroenergie) e non tutti gli strumenti e i metodi tecnici disponibili per la loro produzione si rivelano compatibili con la tutela dell'ambiente e con la lotta al cambiamento climatico. Ciò accade a proposito dei biocombustibili e del biogas, riguardo ai quali, se non sono riscontrabili rischi per la sostenibilità alimentare, vengono però evidenziati effetti negativi sotto il profilo ambientale a causa della emissione di gas a effetto serra.

In qualche recente fonte normativa, non soltanto specifica del settore, è la stessa agricoltura a essere indicata come obiettivo sostenibile.

Il canone della *competitività* include il criterio della sostenibilità globale delle imprese ed è intrinseco all'agricoltura in quanto settore intimamente connesso all'insieme dell'economia. Ciò è stigmatizzato a livello di fonti di rango costituzionale, nazionali, europee, internazionali¹³, ma negli ultimi anni non è stato adeguatamente considerato da parte dei legislatori del diritto derivato.

La competitività dell'agricoltura europea si gioca sui mercati internazionali, all'interno dei quali sono i prodotti agro-alimentari di qualità ad avere i requisiti per confrontarsi e prevalere rispetto a quelli provenienti da altri Paesi¹⁴. Diversamente, la produzione di agroenergie non riesce a essere attualmente competitiva con il mercato dell'energia fossile, se non viene supportata dalle incentivazioni, come, del resto, è dimostrato dalla loro erogazione diffusa in Europa, Brasile, Argentina.

Dunque, la produzione di agroenergia non è direttamente funzionale alla competitività dell'agricoltura¹⁵, ma può contribuire ad aumentare la redditività delle sue aziende, quando, come attività connessa, consente a esse di risparmiare sui costi aziendali grazie alla realizzazione e all'autoconsumo di energia, oppure di aumentare i propri profitti attraverso il ricavato della cessione a terzi della energia prodotta.

¹² Art. 174 TFUE.

¹³ Art. 44 Cost., art. 3, par. 3 TUE, artt. 38, 39, 40, 43, 120 ss., 207 TFUE, Accordo sull'Agricoltura contenuto nel Trattato di Marrakesh relativo alla OMC.

¹⁴ Anche se tali vantaggi competitivi, potrebbero subire delle regressioni nell'ipotesi in cui l'Accordo Transatlantico (TTIP), in corso di negoziazione tra USA e UE, dovesse concludersi con una "omogeneizzazione" delle norme sulla sicurezza alimentare e, dunque, con un arretramento degli attuali standard europei.

¹⁵ Si pensi, ad esempio, al risparmio derivante dalla sostituzione del gasolio (le cui accise sono in aumento per tutti i produttori agricoli) con le agroenergie autoprodotte.

D'altra parte competitività e redditività non sono antagoniste. Tra esse possono esserci legami di complementarità.

Solo da poco si registrano alcuni obiettivi e dati normativi tendenti a migliorare e a rafforzare la competitività sia dell'agricoltura europea che di quella nazionale. Come vedremo più avanti, ciò emerge dalle linee della nuova Pac e da quelle della politica europea di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, e, per quanto riguarda l'Italia, dagli ultimi provvedimenti promossi dal Governo, recanti misure per la crescita economica e tra queste le disposizioni urgenti per il rilancio del settore agricolo.

Il canone della *sicurezza* impregna con forza l'obiettivo trasversale della tutela ambientale e coinvolge l'uso dei fattori di produzione agricola sia per l'approvvigionamento alimentare, sia per l'approvvigionamento energetico, richiedendo una delicata azione di contemperamento delle fondamentali esigenze sottese¹⁶. A tale proposito occorre sempre ricordare come le intemperanze climatiche, ormai frequenti e diffuse sul piano mondiale, possano mettere in crisi gli approvvigionamenti di prodotti e di beni agricoli qualunque sia la loro destinazione energetica, alimentare, ecc.

Il *climate change*, oltre a provocare raccolti dall'andamento schizofrenico e brusche variazioni dei prezzi sui mercati, sta determinando un aumento di parassiti, funghi e batteri che ammalano le piante: in Italia il 2014 sarà ricordato come l'*annus horribilis* delle produzioni agricole. Sono sotto la media e, talvolta, al di sotto dei minimi storici i raccolti di olive, kiwi, uva, castagne. Le cause sono sia le malattie sia la *spending review* con l'attenuazione dei controlli doganali.

Siffatta situazione ha e avrà ripercussioni tanto sulla sicurezza quanto sulla competitività dell'agricoltura, fino a quando non migliorerà grazie all'avvento di nuovi beni e/o modalità di utilizzazione dei beni tradizionali generati dallo sviluppo tecnologico.

3. SOLUZIONI SBAGLIATE E SCELTE COERENTI PER LE RAGIONI DELL'AGRICOLTURA NELLA COMPARAZIONE GENERALE TRA FONTI PIÙ RECENTI O ANNUNCIATE E QUELLE GIÀ IN ATTO

Affinché una rassegna e una valutazione essenziale del percorso tracciato dalle scelte normative incidenti sulle agroenergie abbiano il carattere dell'attualità e possano raccogliere una maggiore *captatio benevolentiam*, mi soffermerò sulle

¹⁶ Cfr. gli artt. 3, 11 TUE, 39, lett. d, 194, par. 1 lett. b TFUE.

ultime fonti e su quelle preannunciate o auspiccate per segnalare anche retrospettivamente alcune criticità e taluni nodi interpretativi di un insieme che, al momento, è ancora ben lungi dal poter essere ricondotto a sistema. Un insieme che, a livello europeo e soprattutto nazionale, può essere in primo luogo considerato come espressione dell'andirivieni politico e normativo in materia di incentivi, fiscalità, procedure di autorizzazione e di abilitazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti destinati alla produzione di energie rinnovabili.

In tale contesto l'agricoltura è, fino a ora, rimasta quasi sempre in una posizione di secondo piano rispetto alla corsa verso la produzione e la valorizzazione dell'energia.

Lo stato di sudditanza nei confronti delle cause climatico-ambientali e dell'approvvigionamento energetico è fonte di criticità e incertezze sia per la sostenibilità e la competitività del settore primario come sistema, sia per gli operatori delle agroenergie.

Cerchiamo di vedere sinteticamente il perché della situazione denunciata e quali sono le principali linee di cambiamento che si possono intravedere.

Nel contesto economico-giuridico europeo e nazionale gli ultimi anni sono stati caratterizzati dal crescente interesse e dall'intensa promozione di agroenergie, e più ampiamente di energie rinnovabili, attraverso l'avvicendamento di un folto, tumultuoso e mutevole numero di strumenti incentivanti.

Come è risaputo, a tali sollecitazioni non sono rimasti indifferenti i soggetti del mondo agricolo, spinti da varie ragioni: diversificare le attività dell'azienda agricola con lo scopo di aumentarne la redditività, trovare strumenti di finanziamento pubblico integrativi o sostitutivi dei sussidi specificamente destinati all'agricoltura in progressiva riduzione in sede di politica agricola comune. Ciò ha portato alla convulsa utilizzazione di fattori e prodotti agricoli per produrre energia a scapito delle coltivazioni destinate all'uso alimentare, provocando rischi di insostenibilità alimentare e perverso dinamiche competitive all'interno dello stesso comparto agricolo sia tra le tipologie delle attività esercitate, sia in ordine alla distribuzione delle terre destinate all'agricoltura tra usi per la produzione di derrate alimentari e usi per le produzioni energetiche, altresì determinando, in alcuni casi, potenziali effetti negativi per la sostenibilità ambientale.

Il complesso di tensioni tra *food security* ed *energy security*, che, sul piano internazionale, vanno manifestandosi con intensità e per cause diverse, non sono trascurate dall'attenzione e dai timori di taluni operatori e osservatori di diversa formazione e non possono rimanere estranee alla considerazione tanto di istituzioni e organi pubblici, quanto di tutte le componenti della realtà socio-economica.

Le principali cause che hanno favorito tali dinamiche sono da attribuire a responsabilità pubbliche e private.

Ai competenti soggetti pubblici sono da imputare tanto la mancanza di qualsiasi forma di programmazione e di coordinamento tra politiche energetiche e politiche agricole, quanto la scarsa attenzione all'identità dell'agricoltura e al temperamento delle varie funzioni che essa è in grado di svolgere. I comportamenti omissivi solo in parte possono essere forse giustificati in ragione del fatto che, fino a ora, non sono mai stati effettuati un monitoraggio completo e un serio bilancio riferiti a tutte le filiere agroenergetiche.

Agli operatori agricoli e alle loro organizzazioni professionali sono da rimproverare la insufficiente visione di medio e lungo periodo e la scarsa autodeterminazione in ordine alle scelte imprenditoriali. Infatti, queste ultime, anche quando sono state sviluppate in modo compatibile con le esigenze di competitività e di redditività dell'azienda agricola, frequentemente cadono in difficoltà di fronte alla instabilità normativa che continua a essere presente sia in materia di incentivi e fiscalità sulla produzione di energie rinnovabili, sia in materia di procedimenti autorizzativi delle diverse attività di produzione e di utilizzazione delle medesime energie.

4. CRITICITÀ E PROSPETTIVE NELLE DINAMICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI

Nel vecchio continente le Istituzioni dell'Unione sono al lavoro per aggiornare la strategia in tema di clima ed energia con l'intento di definire un nuovo piano di lotta all'inquinamento e all'insicurezza energetica.

Si tratta di aggiornare al 2030 il pacchetto di direttive dei cc. dd. obiettivi 20-20-20¹⁷.

Contemporaneamente l'Unione è alle prese con la stagione delle riforme e la perdurante crisi economica e occupazionale. Uno scenario in cui si potrebbe ritenere che i problemi più seri e immediati siano altri, così da dilazionare nel tempo le azioni per far fronte al previsto aumento di tre gradi della temperatura del pianeta entro il 2050.

Quest'ultima opzione non è facile per ragioni interne ed esterne.

La crisi economica ha reso il problema del consumo e del risparmio dell'energia in Europa tra quelli più delicati e controversi, anche perché occorre fare i conti con la questione della sicurezza energetica accentuata dalla crisi

¹⁷ Cioè a dire: taglio alle emissioni dei gas serra del 20%, aumento dell'efficienza energetica del 20% e aumento al 20% della quota di energia da rinnovabili.

russo-ucraina e, più in generale, dal ritorno di tensioni geopolitiche diffuse.

La strategia dell'Unione sul binomio clima-energia è rilevante nel contesto internazionale, ai fini della collocazione e del ruolo dell'Europa in sede di tavoli e di negoziati internazionali post-Kyoto, da quelli recentemente svolti nel *Climate Summit* di New York nello scorso mese di settembre (disertato da India e Australia) a quelli che continueranno per e durante la Conferenza di Parigi programmata alla fine del 2015.

Per quella data i paesi partecipanti alla Convenzione quadro sui cambiamenti climatici si sono impegnati a trovare un nuovo accordo internazionale per ridurre le emissioni di gas a effetto serra. Un patto rispetto al quale sarebbe necessario la partecipazione sia dei Paesi in via di sviluppo, attualmente esclusi dal protocollo di Kyoto, sia degli Stati Uniti, i quali, nel novembre del 2014, hanno stipulato con la Cina un accordo bilaterale diretto a ridurre, entro il 2025-2030, la percentuale di emissioni di carbonio.

Certo è che a livello mondiale il difficile dialogo tra politica ed economia non ha favorito sul tema l'adozione di scelte e regole adeguate, una difficoltà aggravata da indicazioni della scienza non sempre univoche. L'ultimo rapporto del gruppo intergovernativo per lo studio sui cambiamenti climatici (IPCC) mette in evidenza i limiti delle simulazioni sull'evoluzione futura derivanti dai numerosi modelli teorici impiegati. Ciò nondimeno, la ricucitura *in itinere* del buco di ozono sull'Antartide e l'impegno, dichiarato nel recente vertice di New York, di estendere a 350 milioni di ettari la superficie di foreste da recuperare entro il 2030, mostrano che qualcosa si può fare e programmare.

Tra le altre decisioni prese a New York vi sono quelle sul rafforzamento della *governance* nel settore forestale, della trasparenza e dei diritti locali. Un ampio numero di paesi, il settore privato e i gruppi della società civile hanno manifestato di voler sostenere un chiaro obiettivo a lungo termine, ovvero sia il passaggio dalle energie fossili a fonti più sostenibili. Diversi paesi hanno riaffermato l'impegno a eliminare gradualmente le emissioni di gas serra e a rendere effettivi i loro impegni nel 2020.

Sempre sullo scenario internazionale, nel documento politico *The future we want*, adottato nel 2012 a Rio+20, le scelte energetiche, benché non adeguatamente considerate, sono in realtà importanti rispetto alla rilevanza che, sia pure in una logica di *soft law*, risulta attribuita *alla green economy* con la sua assunzione a mezzo transitorio per raggiungere l'obiettivo primario dello sviluppo sostenibile.

Il rapporto finale della Conferenza Rio+20 prospetta un percorso per la configurazione di ulteriori e localizzati modelli di sostenibilità nella parte in

cui rivolge una specifica attenzione alle politiche di economia verde, richiedendo che le medesime, oltre a essere coerenti con il diritto Internazionale, devono comunque camminare rispettando la sovranità nazionale di ciascun paese sulle proprie risorse.

È stato osservato che il modello economico *green* per poter decollare debba essere una vera economia, un'economia ecologica, un'economia sociale e che, nell'ambito della *green economy*, la parte concernente l'economia verde agricola presenta i suoi aspetti più delicati nei settori riguardanti la riforestazione, il suolo, la produzione di alimenti, l'energia, i rifiuti, le biotecnologie e la loro utilizzazione commerciale.

Ritornando al contesto europeo, all'Unione e alle sue Istituzioni, le cui fonti normative vincolano in vario modo (a livello di obiettivi o di obblighi più stringenti) l'Italia e gli altri Stati membri, la tabella di marcia delineata segue due percorsi.

Per un verso sono preannunciate strategie filo-climatiche-energetiche con le prevedibili adozione e rivisitazione di strumenti giuridici che non mancheranno di scuotere ancora l'accidentato e differenziato insieme di disposizioni riferibili alle energie rinnovabili.

D'altro canto sono già attivi gli indirizzi della nuova politica agricola comune, sicuramente più attenti rispetto a quelli del recente passato a preservare le funzioni proprie dell'agricoltura nei confronti della produzione di energia da fonti rinnovabili. Tra gli obiettivi generali dell'ultima politica agricola comune è incluso quello diretto a stimolare la competitività dell'agricoltura, la realizzazione di uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, ivi compresi il mantenimento e la creazione di posti di lavoro, nonché l'adozione di azioni per il clima¹⁸.

La Comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio sulla Strategia europea di sicurezza energetica, COM/2014/0330 final, nelle sue battute iniziali afferma che «la prosperità e la sicurezza dell'Europa dipendono dalla stabilità e dall'abbondanza dell'approvvigionamento energetico».

La stentorietà della dichiarazione è preoccupante nella misura in cui rivela la mancanza di una visione d'insieme dell'Istituzione europea, in quanto è ovvio che la sicurezza dell'Europa dipende anche da altri fattori, tra cui la lotta al cambiamento del clima, l'approvvigionamento alimentare e la sostenibilità dei livelli occupazionali.

¹⁸ V., in particolare, l'art. 4 del reg.(UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo per lo sviluppo rurale (Feasr) e che abroga il regolamento (Ce) n. 1698/2005 del Consiglio.

Con precipuo riferimento all'energia rinnovabile la Commissione ritiene che le relative fonti offrono un ampio potenziale di efficienza economica con significativi risparmi sul combustibile di importazione e propone di aumentare la quota di energia rinnovabile portandola a un livello minimo del 27% entro il 2030.

Quanto alle perplessità relative ai costi e all'impatto sul funzionamento del mercato interno, la Commissione osserva che con la riduzione dei costi delle tecnologie molte fonti energetiche rinnovabili diventeranno sempre più concorrenziali e pronte a entrare sul mercato (ad es. l'energia eolica a terra), così come le nuove linee guida di aiuti di Stato per la protezione ambientale e l'energia nel 2014-2020¹⁹ contribuiranno a rendere più efficiente la riduzione dei costi e a realizzare gli obiettivi nazionali programmati per il 2020. Un traguardo che, detto incidentalmente, per quanto riguarda l'Italia è stato raggiunto già da qualche anno.

Nelle riunioni del Consiglio Europeo del 23 ottobre u.s. la ricerca di un accordo sui futuri obiettivi climatici dell'Unione, dopo una difficile trattativa, ha portato alla messa a punto di un compromesso, pur di trovare un'intesa fra le diverse sensibilità nazionali e i timori di molti paesi per i costi risultanti eccessivi in un contesto economico ancora fragilissimo.

Sono stati individuati due obiettivi con diversa efficacia vincolante: la riduzione del 40%, entro il 2030, delle emissioni nocive e l'incremento al 27% della quota di fonti energetiche rinnovabili sempre entro il 2030. Tali obiettivi, il primo vincolante per l'Unione, il secondo per l'Unione e gli Stati, dovranno essere raggiunti nel pieno rispetto della libertà degli Stati membri di determinare il proprio mix energetico per sostituire i precedenti target (20-20-20). Inoltre, i singoli Stati potranno fissare propri obiettivi nazionali più elevati e sostenerli in conformità agli orientamenti sugli aiuti di Stato.

Infine, il terzo obiettivo fissato prevede il miglioramento dell'efficienza energetica di almeno il 27% sempre da qui al 2030. Il target è tuttavia indicativo a livello europeo e nazionale e perciò suscita la legittima domanda su come gli obiettivi unionali siano realmente raggiungibili soprattutto in mancanza di target nazionali.

L'attenzione delle Istituzioni europee verso la questione energetica si sofferma specificamente anche sul settore delle rinnovabili, con il preannunciato

¹⁹ Dal 1° luglio 2014, con l'entrata in vigore del nuovo quadro giuridico dell'Unione sugli aiuti di Stato in agricoltura, per il periodo 2014-2020, alcuni aiuti rilevanti per il settore primario nell'ambito dei PSR non rientrano nel campo di applicazione del reg. (UE) 702/2014, ma in quello *de minimis*, di cui al reg.(UE) 1407/2013.

dietrofront in ordine alla strategia sui biocarburanti derivanti dalla trasformazione di materie prime agricole.

La relativa politica promozionale messa a punto dall'Unione in vista del 2020, benché positiva per i livelli occupazionali, si è rivelata un *flop* sotto il profilo ambientale, a causa delle emissioni di gas a effetto serra, e ha mostrato effetti negativi anche con riguardo alla sicurezza alimentare.

A fronte di tale situazione, evidenziata dai rilievi scientifici e dalle mobilitazioni della società civile, il Consiglio europeo dei ministri dell'energia, nel giugno 2014, ha raggiunto l'accordo politico per la revisione della direttiva sulle energie rinnovabili del 2009, al fine di ridurre la produzione di biocarburanti di prima generazione ottenuti dalle biomasse tradizionali come grano, mais, colza, canna da zucchero ecc.²⁰.

La decisione prevede di inserire tra i criteri di valutazione della sostenibilità dei carburanti di origine agricola il cambiamento indiretto della destinazione dei terreni, il cui acronimo è ILUC. Cosicché, nel calcolo delle emissioni di gas a effetto serra andranno comprese anche quelle legate al crescente utilizzo delle superfici per la produzione di colture a fini energetici. Più precisamente si tratta di ridurre entro il 2020 dal 10 al 7% l'incidenza dei biocarburanti sul totale dei consumi energetici del settore dei trasporti.

Contestualmente il testo concordato avvia una transizione verso i biocarburanti avanzati (di seconda e terza generazione) con rischi ILUC inferiori, ovverosia quelli ricavati a partire da rifiuti e sottoprodotti, incluse le materie cellulosiche, ligno-cellulosiche e le microalghe, una specie unicellulare che è in grado di trasformare l'anidride carbonica in biocarburanti.

A favore dei biocarburanti avanzati viene prospettata una maggiore chiarezza riguardo agli investimenti che potranno attingere anche a finanziamenti del NER 300, il programma promosso dall'iniziativa congiunta della Commissione e della Banca europea per gli investimenti con lo scopo di sostenere progetti a supporto della lotta ai cambiamenti climatici. Infine, è preannunciata la protezione degli investimenti già effettuati.

Se gli Stati membri e gli *stakeholders* vorranno coglierne gli *input*, possono assumere rilevanza per le attività collegate alle agroenergie alcune misure e azioni contenute nella nuova Politica agricola comune e in altre *public policies* dell'Unione.

Tra i regolamenti della PAC quello sul sostegno allo sviluppo rurale pre-

²⁰ L'accordo politico sarà seguito dall'adozione formale da parte del Consiglio della sua posizione in prima lettura della direttiva ILUC (*indirect land-use change emission*).

vede interventi utili per le energie rinnovabili nell'ambito delle misure per la diversificazione delle attività, per i quali l'azienda può optare.

Nella misura dei «servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali», di cui all'art. 20 del reg. (UE) 1305/2013, sono contemplati gli investimenti nelle energie rinnovabili per infrastrutture su piccola scala e viene consentito ai programmi di SR di introdurre apposite eccezioni a tale regola per gli investimenti nella banda larga e nelle energie rinnovabili.

Altre *chances* sono rinvenibili nelle misure dirette a privilegiare gli approcci collettivi ritenuti necessari per sostenere e finanziare più ampie gamme di cooperazione delineate e individuate dall'art. 35 attraverso criteri soggettivi e oggettivi.

I rapporti di collaborazione possono intercorrere tra diversi operatori dei settori agricolo e forestale, della filiera alimentare nell'Unione e altri soggetti, tra cui le associazioni di produttori, ecc., che contribuiscono a realizzare gli obiettivi fissati per lo SR, il quale è chiamato a concorrere per sviluppare un settore agricolo dell'Unione caratterizzato da un maggiore equilibrio territoriale e ambientale, nonché più rispettoso del clima, resiliente, competitivo, innovativo e propulsore dello sviluppo dei territori rurali.

I sostegni alla cooperazione comprendono quelli destinati: agli approcci comuni ai progetti e alle pratiche ambientali in corso, incluso l'uso di energie rinnovabili e la preservazione dei paesaggi agricoli; alla cooperazione di filiera, sia orizzontale che verticale, per l'approvvigionamento di biomasse da utilizzare nella produzione di alimenti e di energia e nei processi industriali; alla cooperazione, orizzontale e verticale, per la creazione e lo sviluppo di filiere corte e di mercati locali; alle azioni congiunte per la mitigazione dei cambiamenti climatici.

Tra i tipi di rapporti associativi, ammissibili al sostegno per la cooperazione, sono incluse le nuove forme di aggregazione costituite dai poli, reti e gruppi operativi (GO) del partenariato europeo per l'innovazione (PEI) in materia di produttività e sostenibilità dell'agricoltura.

Il partenariato e i gruppi operativi, espressamente contemplati agli artt. 35, 55, 56 del regolamento sullo SR, costituiscono le strutture e le maglie di collegamento/interazione tra la politica di SR, gli obiettivi della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, il nuovo programma quadro dell'Unione per la ricerca e l'innovazione, *Horizon 2020*, recante lo strumento finanziario diretto a implementare l'iniziativa europea *Innovation Union*.

Al PEI tematico sulla produttività e sostenibilità dell'agricoltura la Commissione UE ha assegnato gli scopi specifici diretti a favorire la competitività e la sostenibilità dell'agricoltura e della forestazione contribuendo ad assicu-

rare stabili riserve di cibo, di mangimi e di biomateriali, sviluppando attività agricole che si pongano in armonia con le risorse naturali essenziali.

Le maglie di queste reti possono contenere i percorsi agroenergetici, i quali, si badi bene, hanno la facoltà di ricorrere al supporto di diverse fonti di finanziamento, comprese quelle destinate a *Horizon 2020* e alla politica di SR contemplata nel secondo pilastro della PAC.

5. ASPETTI NEGATIVI E TENDENZE POSITIVE INDIVIDUABILI NEGLI ULTIMI INTERVENTI NORMATIVI NAZIONALI

In Italia le fonti più recenti che, al momento, vanno a implementare e a modificare il frammentario e poco chiaro insieme giuridico riferibile alle agroenergie sono più di una. Talvolta esse risultano in linea con le tendenze sovranazionali appena delineate, pur creando in alcuni casi non poche difficoltà agli operatori.

Il d.m. 6 luglio 2012 di attuazione del d.lgs. 28/2011, con il quale è stata recepita la direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso delle energie da fonti rinnovabili, incentiva l'uso di biomasse e bioliquidi sostenibili e premia di più, a certe condizioni, l'elettricità da biomasse residuo rispetto a quella ottenuta da biomasse prodotto. L'intervento delineato nel d.m., ormai in fase di esaurimento, è in realtà ambivalente. Infatti, esso mostra una certa sensibilità nei confronti dell'agricoltura e della sostenibilità alimentare nella parte di regole volte a favorire impianti di piccole dimensioni gestiti da imprenditori agricoli utilizzatori di biomasse sostenibili, a km 0, costituite preferibilmente da rifiuti e sottoprodotti. Diversamente, il provvedimento va nella direzione opposta quando, a proposito degli impianti alimentati da biomasse di filiera, premia le biomasse provenienti dalle colture dedicate.

Il d.m. 28 dicembre 2012 prevede, tra l'altro, l'incentivazione della produzione di energia calorica da fonti rinnovabili. In tale contesto sono di interesse dell'operatore agroenergetico gli interventi volti a sostituire gli impianti di climatizzazione invernale o di riscaldamento delle serre e dei fabbricati rurali con impianti di climatizzazione, rispondenti a determinati requisiti, dotati di generatori di calore alimentati da biomasse. Per le aziende agricole può essere inoltre incentivata la installazione di nuovi impianti di climatizzazione invernale aventi i medesimi requisiti.

Il d.l. 145/2013, convertito in l. 9/2014, con l'art. 1 ha stabilito l'abolizione di prezzi minimi garantiti e la rimodulazione volontaria degli incentivi alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

Il d.l. 66/2014²¹ ha, inaspettatamente, introdotto la tassazione in materia di imposte dirette per la produzione e la cessione di energia elettrica e calorica derivanti da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche da parte di imprenditori agricoli individuali e di alcuni tipi di società agricole. Prima della recente innovazione ai sensi della l. 266/2005²² le predette attività, nella misura in cui costituivano attività connesse dell'impresa agraria, erano come tali considerate produttive di reddito agrario, determinato sulla base delle risultanze catastali. Le nuove disposizioni, pur non incidendo sui criteri soggettivi e oggettivi utili per la qualificazione delle attività in questione come connesse, cambiano il loro inquadramento fiscale stabilendo che i relativi ricavi saranno tassati ai fini Irpef-Ires-Irap²³.

La l. 116/2014, di conversione con modifiche del d.l. 91/2014, introduce: la rimodulazione obbligatoria degli incentivi per gli impianti fotovoltaici di potenza nominale superiore a 200 kW; alcune misure di semplificazione amministrativa e di regolazione per migliorare l'efficienza energetica anche per gli impianti a fonti rinnovabili; misure urgenti per la riconversione industriale del comparto bieticolo saccarifero, i cui insediamenti produttivi vengono dichiarati di interesse strategico e di priorità nazionale, in considerazione dei prevalenti profili di sviluppo economico e della necessità di salvaguardare i territori oggetto degli interventi e i livelli occupazionali²⁴.

Il medesimo *corpus* normativo valorizza i contratti di rete. Le imprese agricole, forestali e agroalimentari organizzate con il contratto di rete, per le finalità proprie del medesimo contratto e a parità di condizioni stabilite da ciascun documento di programmazione, acquisiscono priorità nell'accesso ai finanziamenti previsti dalle misure dei programmi di sviluppo rurale regionali e nazionali rientranti nella programmazione 2014-2020²⁵.

Inoltre l'art. 1-*bis*, inserito nel d.l. 91/2014 sempre dalla legge di conversione, stabilisce che, per le imprese agricole piccole e medie, nei contratti di

²¹ V. l'art. 22.

²² V. l'art. 1, comma 423.

²³ La legge 89/2014 di conversione del d.l. 66/2014, con l'introduzione dell'art. 1-*bis*, prevede il regime transitorio in virtù del quale, soltanto per il 2014, le attività di produzione e vendita di energia elettrica o calorica derivante da impianti fotovoltaici o da impianti basati su fonti rinnovabili agroforestali, sino al raggiungimento dei limiti differentemente indicati, in termini di kW/h, per gli impianti fotovoltaici e per quelli a biogas/biomasse, nonché di carburanti ottenuti da produzioni vegetali provenienti prevalentemente dal fondo e di prodotti chimici derivanti da prodotti agricoli provenienti prevalentemente dal fondo effettuate dagli imprenditori agricoli costituiscono attività connesse ai sensi dell'art. 2135, comma 3, c.c. e si considerano produttive di reddito agrario.

²⁴ V. gli artt. 26, 30, 30-*ter*.

²⁵ Così l'art. 6-*bis*.

rete formati da imprese agricole singole e associate la produzione agricola derivante dall'esercizio in comune di attività, secondo il programma comune di rete, può essere divisa fra i contraenti in natura, con l'attribuzione a ciascuno, a titolo originario, della quota di prodotto pattuita nel contratto di rete.

Quali sono in sintesi gli elementi negativi e positivi che, in materia di agroenergie, si possono individuare nelle ultime fonti nazionali?

È indubbio come le nuove disposizioni, ancora una volta disseminate tra vari testi, vadano a implementare un quadro disciplinare che continua a essere assai complesso e confuso per qualsiasi operatore del settore.

In secondo luogo, sono comprensibili le reazioni dei produttori di agroenergie di fronte all'evoluzione normativa in materia di incentivi e di fiscalità. I cambiamenti di percorso sono senz'altro giustificabili in considerazione tanto della necessità di ridurre la generosa incentivazione pubblica, peraltro finanziata da noi contribuenti, a favore delle energie rinnovabili, quanto di alcune incidenze negative per l'ambiente e per l'agricoltura. Tuttavia, essi vanno a ledere il legittimo affidamento degli imprenditori, che, in base alle precedenti regole sull'accesso agli incentivi, hanno effettuato investimenti assumendo i relativi indebitamenti bancari. Insomma, se la causa è condivisibile non lo è affatto il *modus procedendi*, che persevera nel navigare a vista in mancanza di una ponderata programmazione di settore e intersettoriale, almeno di medio periodo. Le più recenti novità normative italiane introdotte in materia di agroenergie rivelano alcune tendenze positive per la tutela dell'identità dell'agricoltura e della sostenibilità alimentare, e ciò nella misura in cui, favorendo la creazione di impianti dalle capacità produttive limitate, puntano sul collegamento funzionale tra la produzione di energie rinnovabili e l'azienda agricola.

Vediamo qualche caso.

Almeno per il futuro a medio termine, il c.d. fotovoltaico agricolo avrà un impatto minore sullo svolgimento dell'attività primaria per diversi motivi.

Uno è costituito dal cambiamento del regime fiscale che dalla tassazione forfettaria passa alla tassazione ordinaria Irpef-Ires-Irap. Un altro è quello che esonera gli impianti fotovoltaici di potenza nominale inferiore a 200 kW dalla rimodulazione sia volontaria che obbligatoria degli incentivi. Un altro ancora è legato all'avanzare della tecnologia, grazie alla quale, ad esempio, il sistema dei seguitori mobili, già ricordato, rende possibile la coesistenza, sul medesimo terreno, di produzione agricola e di energia solare.

Il biometano, compreso quello agricolo, è importante per ridurre la dipendenza energetica italiana, grazie anche al suo alto grado di efficienza e al grande potenziale. Le attuali modalità di incentivazione sono definite dal

d.m. 5 dicembre 2013, il quale, pur richiedendo alcuni provvedimenti attuativi, introduce più modalità di incentivazione in relazione alle possibili destinazioni combustibile/carburante.

Il d.l. 91/2014 stabilisce alcune misure di semplificazione per la realizzazione di impianti rivolti alla realizzazione del biometano e alla conversione in questi ultimi di impianti di produzione di energia elettrica da biogas, la cui capacità produttiva rimanga al di sotto di un determinato tetto in termini di m³/h. L'accesso diretto agli incentivi è consentito soltanto per gli impianti alimentati a biomasse e a biogas rispettivamente con potenza fino a 200 kW e a 100kW.

L'impianto a biogas offre una interessante opportunità di reddito integrativo per le aziende agricole e zootecniche. La procedura autorizzativa cambia in relazione alla tipologia da installare e alla potenza degli impianti. Questi ultimi presentano varie criticità in ordine alla costanza di reperimento della materia prima per la loro alimentazione, ai costi e alla loro struttura di gestione. I piccoli impianti hanno le stesse problematiche di quelli più grandi e ciò, fino a oggi, ne ha limitato la diffusione anche in considerazione del maggior costo al kW installato rispetto a impianti di dimensioni più ampie.

A tale riguardo è interessante mettere in rilievo una prospettiva vantaggiosa che, per i produttori di biogas da risorse agroforestali, viene aperta dalla recente valorizzazione del contratto di rete tra più imprese agricole, le quali possono addivenire al negozio per coltivare in forma associata i terreni onde evitare diseconomie, sfruttare al meglio le attrezzature agricole, aumentare la produzione necessaria nelle proprie aziende.

In generale il vantaggio sta nell'acquistare a titolo originario la quota di prodotto come socio del contratto di rete, nonostante esso sia stato realizzato su terreno altrui.

Nello specifico il vantaggio evidenziato da esperti del settore può essere così descritto. Un produttore di energia da risorse agroforestali ha bisogno di una grande quantità di vegetali per alimentare il proprio impianto di biogas dovendo raggiungere il 51% di produzione propria, una percentuale che non realizza con i terreni coltivati direttamente. Associandosi in rete con altri agricoltori produttori di cereali e foraggi può condividere la coltivazione dei terreni degli altri *partners* compiendo una parte delle lavorazioni per suddividere il prodotto finale nella percentuale fissata dal contratto. Sulla base dell'art. 1-*bis* della l. 116/2014 il prodotto, a lui spettante e ritirato sul campo, si considera ottenuto a titolo originario ed è pertanto qualificabile come produzione propria anche per raggiungere la quota del

51% che, per il periodo di imposta 2014, è ancora richiesta ai fini della tassazione come reddito agrario²⁶.

Oltre a ciò il contratto di rete apre la strada per le relazioni intersettoriali tra l'agricoltura e l'industria. Da quest'ultima, più in generale, il settore primario può ricavare redditi integrativi utili per incrementare la competitività che le è propria e che le dovrebbe essere riconosciuta.

L'importante è evitare che il rapporto non continui a essere rovesciato e si adottino azioni e strumenti idonei a tutelare la sostenibilità e la competitività dell'agricoltura nell'interesse e per la sicurezza della collettività.

Alcuni deboli segnali in tale direzione cominciano a emergere. Il forte auspicio è che essi non restino sporadici e costituiscano l'avvio di una nuova e più equilibrata fase di valutazioni politiche non meramente settoriali e di regolamentazioni ponderate e sistematiche del rapporto tra agricoltura ed energie rinnovabili²⁷.

RIASSUNTO

La regolazione delle agroenergie è contrassegnata dalla pluralità, dalla frammentarietà e dalla mutevolezza delle fonti normative multilivello: internazionali, europee e nazionali.

La rassegna essenziale del percorso tracciato da tali disposizioni è svolta seguendo i canoni della sostenibilità, competitività e sicurezza, in esse sempre presenti. Tali canoni incidono in vario modo nelle intersezioni tra le discipline del settore agricolo nella sua dimensione multifunzionale e le discipline che, più in generale, riguardano le energie rinnovabili.

Nel complesso rapporto tra l'agricoltura e queste ultime, l'indagine si sofferma sulle fonti più recenti e su quelle preannunciate per segnalare, anche retrospettivamente, taluni aspetti positivi e alcune criticità delle scelte e delle interpretazioni giuridiche rispetto agli interessi coinvolti.

ABSTRACT

The regulation of Agroenergies is marked by many, fragmented and changing multilevel sources international, european and national law. The essential review of this legal path is carried out by following the criteria of sustainability, competitiveness and security which

²⁶ Sul punto v. quanto è stato specificato *supra* alla nota n. 23.

²⁷ Un segnale è costituito dal Piano di settore per le bioenergie, c.d. decalogo per agroenergie, messo a punto dal Mipaaf durante l'estate del 2014 e ora pubblicato on line. Si tratta di una strategia in dieci misure per sviluppare le filiere fino al 2020, sulla base di obiettivi «realistici e raggiungibili» per il comparto «verso i quali far convergere le risorse umane ed economiche disponibili private e pubbliche».

are always present. These criteria have a variable effect on the intersection of rules among those in the field of agriculture and renewable energies. Within the complex relationship of agriculture and renewable energies the study focuses on the most recent sources of law and on those to come in order to indicate, even retrospectively, any positive or critical aspects of the choices and legal interpretations with respect to the interests involved.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- ADORNATO F. (2008): *Farina o benzina, Il contributo dell'agricoltura ad un nuovo modello di sviluppo*, in «Agricoltura - Istituzioni - Mercati», p. 7 ss.
- ALABRESE M., CRISTIANI E., STRAMBI G. (2013): *L'impresa agroenergetica*, Torino.
- AMMANNATI L. (2011): *L'incertezza del diritto. A proposito della politica delle energie rinnovabili*, in «Riv. quadrim. di dir. dell'amb.», fasc. 3, p. 5 ss.
- BASSO A.M. (2012): *Impianti fotovoltaici e minieolici su demanio, terreni agricoli ed aree naturali protette: la produzione di energia e l'iniziativa economica tra principi e dettagli a tutela dell'ambiente ed il valore dell'ecosistema, dei beni culturali, del territorio e della salute secondo l'ordinamento italiano ed il diritto sovranazionale*, nota a Corte cost. 3 marzo 2011, n. 67, in «Dir. e giur. agr. alim. e dell'amb.», II, p. 36 ss.
- BOLOGNINI S. (2010): *Food security, food safety e agroenergie*, in «Riv. dir. agr.», I, p. 310 ss.
- BOLOGNINI S. (2013): *Sicurezza alimentare versus sicurezza energetica: conflittualità e criticità*, in Atti del Convegno IDAIC, Siena 10-11 maggio 2013, «Sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema UE. Profili giuridici e profili economici», Milano, p. 243 ss.
- BOLOGNINI S. (2014): *L'ubicazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in zona agricola e il necesse est della Corte costituzionale, fra reticenze e ipocrisie*, nota a Corte cost. 11 giugno 2014, n. 166, in «Riv. dir. agr.», II, p. 166 ss.
- CAPUTO N., TOSONI G.P. (2014): *Contratti di rete, i vantaggi di produrre sui terreni altrui*, in «Il Sole 24 Ore Agrisole», n. 37, p. 9.
- COSTATO L. (2011): *Dalla food security alla food insecurity*, in «Riv. dir. agr.», I, p. 3 ss.
- D'ADDEZIO M. (2011): *Dinamiche competitive tra usi della terra destinati alla produzione di alimenti ed usi destinati alla produzione di energie rinnovabili*, in Atti del Convegno IDAIC, Siena 21-22 ottobre 2010, *Agricoltura e in-sicurezza alimentare tra crisi della Pac e mercato globale*, Giuffrè, Milano, p. 266 ss.
- D'ADDEZIO M. (2011): *Sicurezza e coordinamento delle esigenze alimentari con quelle energetiche: nuove problematiche per il diritto agrario*, in «Agricoltura - Istituzioni - Mercati», fasc. 3, p. 11 ss.
- D'ADDEZIO M., a cura di (2012): *Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, Atti dell'incontro di studi Udine, 12 maggio 2011, Milano, p. 9 ss., in cui sono contenuti i lavori di D'Addezio, Goldoni, Lattanzi, Maccioni, Bolognini, Costato.
- D'ADDEZIO M. (2014): *Agricoltura ed energie rinnovabili: alcune osservazioni del giurista*, in Atti del Convegno IDAIC, Bologna-Rovigo 25-26 ottobre 2012, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, Milano, p. 279 ss.
- D'ADDEZIO M. (2014): *Agricoltura e "smart cities": la città agricola e la globalizzazione del locale tra il passato e il futuro*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, Jovene, Napoli (in corso di stampa).

- GIUFFRIDA M. (2011): *La produzione di energia da fonti rinnovabili nel quadro della PAC dopo il Trattato di Lisbona*, in «Riv. dir. agr.», I, p. 128 ss.
- GOLDONI M. (2012): *Utilizzazione di terreni agricoli per la realizzazione degli impianti energetici: aspetti giuridici*, in D'Addezio M. (a cura di), *Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, cit., p. 31 ss.
- LATTANZI P. (2008): *Agricoltura ed energia. L'impresa agricola nella filiera agro-energetica*, Quodlibet, Macerata.
- MACCIONI G. (2011): *Qualche parola sui fondamenti della sicurezza anche nel percorso dopo Lisbona*, in *Agricoltura e in-sicurezza alimentare tra crisi della PAC e mercato globale*, Atti del Convegno di Siena, 21-22 ottobre 2010, a cura di Rook Basile, Germanò, Milano, p. 255 ss.
- MACCIONI G. (2012): *Il contratto di rete e le reti di imprese: work in progress anche per il coordinamento tra imprese del settore agro-energetico ed imprese del settore agro-alimentare*, in D'ADDEZIO M. (a cura di), *Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, cit., p. 83 ss.
- PAOLONI L. (2011): *L'attività agricola di produzione energetica*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da Costato, Germanò, Rook Basile, 2. *Il diritto agroambientale*, Torino, p. 239 ss.
- POSTIGLIONE A. (2013): *La Green Economy dopo Rio+20*, in «Dir. e giur. agr. alim. e dell'amb.», I, p. 512 ss.
- TAMPONI M. (2009): *Le attività agricole per la produzione di colture energetiche*, in *Politiche di forestazione ed emissioni climalteranti*, a cura di Paoloni L., Roma, p. 75 ss.

Emergenza energetica ed emergenza alimentare: quale futuro per il diritto delle agroenergie?

I. PREMESSA

La trattazione del tema che mi è stato assegnato richiede alcune precisazioni di carattere preliminare finalizzate a delimitare il campo di indagine.

Innanzitutto, devo chiarire che, nel quadro delle fonti normative multilivello delineato da chi mi ha preceduto in questo incontro di studi¹, io concentrerò la mia attenzione sul contesto europeo.

In secondo luogo, occorre che mi soffermi, seppure brevemente, sulle ragioni che mi hanno indotto a utilizzare nel titolo della mia relazione le locuzioni di «emergenza energetica» e di «emergenza alimentare».

Tali espressioni, lungi dall'essere il frutto di un ingiustificato allarmismo, colgono con particolare efficacia uno dei profili delle conflittualità e delle criticità emerse allorquando, nel contesto della multifunzionalità dell'agricoltura, la funzione energetica a essa demandabile è stata non solo riscoperta², ma anche arricchita di ulteriori contenuti. Il profilo al quale

* Dipartimento di scienze giuridiche, Università di Udine

¹ Mi riferisco evidentemente alla relazione di M. D'ADDEZIO, *Lo scenario giuridico sulle agroenergie: una lettura all'insegna dei canoni di sostenibilità, competitività e sicurezza*.

² Proprio in ragione del fatto che la funzione energetica ascrivibile all'agricoltura non costituisce una novità, la dottrina agraristica preferisce esprimersi in termini di "valorizzazione" della funzione energetica dell'agricoltura piuttosto che di "nuova assegnazione": si vedano, *ex multis*, M. TAMPONI, *Le attività agricole per la produzione di colture energetiche*, in *Politiche di forestazione ed emissioni climalteranti*, a cura di L. Paoloni, Tellus, Roma, 2009, pp. 75-77; L. PAOLONI, *L'attività agricola di produzione energetica*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò ed E. Rook Basile, 2, *Il diritto agroambientale*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 239-240; M. GOLDONI, *Utilizzazione di terreni agricoli per la realizzazione di impianti energetici: aspetti giuridici*, in *Agricoltura e contemperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, Atti dell'Incontro di studi di Udine, 12 maggio 2011, rielaborati e aggiornati, a cura di M. D'Ad-

faccio riferimento è, evidentemente, quello della “sostenibilità alimentare” delle agro-energie, ovverosia della capacità del settore primario di contribuire allo sviluppo e alla diffusione delle energie nuove e rinnovabili senza, però, compromettere la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari.

«Emergenza energetica» ed «emergenza alimentare» evocano, infatti, rispettivamente la c.d. *energy security* e la c.d. *food security*, vale a dire le due diverse declinazioni impresse alla sicurezza degli approvvigionamenti dall'art. 194 e dall'art. 39 TFUE.

L'art. 194 TFUE include nel novero delle finalità della politica dell'Unione nel settore dell'energia quella del «garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione»³. Dal canto suo, l'art. 39 TFUE annovera (*rectius*, continua ad annoverare) tra le finalità della PAC quella del «garantire la sicurezza degli approvvigionamenti»⁴.

2. ART. 194 E ART. 39 TFUE A CONFRONTO: *ENERGY SECURITY* E *FOOD SECURITY* FRA CONFINI EUROPEI E ISTANZE INTERNAZIONALI

Per inquadrare correttamente la questione della sostenibilità alimentare delle agro-energie è opportuno muovere dalla considerazione che l'art. 39 TFUE ribadisce ancora una volta che nell'ambito della politica agricola comunitaria la sicurezza alimentare, intesa come *food security*⁵, costituisce uno degli obiettivi principali della compagine europea.

dezio, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 31-32; M. D'ADDEZIO, *Agricoltura ed energie rinnovabili: alcune osservazioni del giurista*, in *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, Atti del Convegno IDAIC, Bologna-Rovigo, 25-26 ottobre 2012, a cura di G. Sgarbanti, P. Borghi e A. Germanò, Giuffrè, Milano, 2014, p. 280.

³ Art. 194, par. 1, lett. b), TFUE.

⁴ Art. 39, par. 1, lett. d), TFUE.

⁵ Le accezioni con cui può essere intesa l'espressione «sicurezza alimentare» sono, infatti, almeno due, ovvero quella di *food security* e quella di *food safety*: la *food security* indica il livello di autosufficienza nell'approvvigionamento alimentare; la *food safety*, invece, si riferisce all'idoneità del prodotto alimentare a non arrecare danni alla salute del consumatore. Mentre, quindi, la *food security* concerne il profilo della sicurezza alimentare in un'ottica per così dire produttivistica, facendo riferimento all'aspetto “quantitativo” della disponibilità dei prodotti alimentari, la *food safety* riguarda, invece, il profilo della sicurezza alimentare in una prospettiva “qualitativa”, che chiama in causa sia il momento della produzione, sia quello del consumo degli alimenti. Si veda, per tutti, A. JANNARELLI, *Sicurezza alimentare e disciplina dell'attività agricola*, in *Regole dell'agricoltura. Regole del cibo, Produzione agricola, sicurezza alimentare e tutela del consumatore*, Atti del Convegno di Pisa, 7-8 luglio 2005, a cura di M. Goldoni ed E. Sirsi, Il Campano, Pisa, 2005, p. 50.

In proposito, merita di essere ricordato che il dettato della disposizione contenente l'enunciazione delle finalità della PAC – che nel Trattato di Roma era l'art. 39, successivamente è divenuta l'art. 33 TCE e ora è costituita dall'art. 39 TFUE – è rimasto invariato nel corso degli anni. Se è stato possibile mantenere intatta la formulazione della norma sulle finalità della PAC è perché il legislatore europeo della fine degli anni Cinquanta ha dato prova di possedere al tempo stesso grande lungimiranza e notevole tecnica legislativa: la disposizione in questione è stata formulata, infatti, in modo da consentirne un'interpretazione evolutiva, in grado di attribuire alle espressioni in essa utilizzate il significato più consono alle necessità contingenti, salvaguardandone in buona sostanza la “modernità”⁶.

A riprova di ciò, e con riferimento specifico alla finalità del «garantire la sicurezza degli approvvigionamenti», è di non poco conto che a essere annoverata tra le finalità della PAC sia la «sicurezza degli approvvigionamenti», e non la sicurezza degli approvvigionamenti “alimentari”.

Nonostante non vi sia alcun dubbio che al tempo della stesura del Trattato istitutivo della Comunità economica europea la «sicurezza degli approvvigionamenti» dovesse essere intesa innanzi tutto come riferentesi al soddisfacimento del fabbisogno alimentare, l'assenza dell'aggettivazione “alimentari” ha consentito, e consente tuttora, di ritenere che la PAC debba mirare al raggiungimento dell'autosufficienza – con contestuale acquisizione di un potenziale produttivo idoneo al suo mantenimento – nell'approvvigionamento dei prodotti agricoli in generale, e quindi anche di quelli non destinati all'alimentazione, in modo da potere far fronte a possibili temporanee penurie (dovute a guerre o a mancati raccolti nei paesi produttori)⁷.

Non è difficile comprendere, allora, come l'assenza di tale aggettivazione abbia legittimato anche un'interpretazione dell'espressione «sicurezza degli approvvigionamenti» in chiave di sicurezza degli approvvigionamenti energetici⁸.

⁶ Ci sia consentito rinviare a S. BOLOGNINI, *La carenza idrica nella politica agricola comunitaria*, «Rivista di diritto agrario», I, 2012, pp. 436-438 (si veda, in particolare, la nt. 70 a p. 438 per alcuni esempi di interpretazione evolutiva delle espressioni impiegate dal legislatore europeo nell'art. 39, par. 1, TFUE).

⁷ Va nondimeno ricordato che, ai sensi dell'art. 38, par. 2, TFUE, i prodotti ai quali si applicano le disposizioni degli articoli da 39 a 44 (inclusi) TFUE sono quelli enumerati nell'elenco che costituisce l'Allegato I del TFUE.

⁸ Si vedano, *ex multis*, M. D'ADDEZIO, *Sicurezza degli alimenti: obiettivi del mercato dell'Unione europea ed esigenze nazionali*, «Rivista di diritto agrario», I, 2010, p. 381, nt. 3; P. LATTANZI, *Politiche agricole, politiche energetiche e sicurezza alimentare: farina e benzina*, in *Agricoltura e*

Ciò non significa, tuttavia, che l'espressione «sicurezza degli approvvigionamenti» di cui all'art. 39 TFUE non debba essere letta ancora oggi anche e soprattutto come sicurezza degli approvvigionamenti alimentari. Non va dimenticato, invero, che tra le cause che indussero i Paesi fondatori della Comunità economica europea a una certa diffidenza nei confronti del possibile inserimento nel Trattato di Roma di una serie di norme cc.dd. agrarie (poi confluite in quello che era il Titolo II della Parte III del TCEE/TCE e che oggi è il Titolo III della Parte III del TFUE) vi era il timore che l'eventuale istituzione di una politica agricola comunitaria, in linea con l'impronta fortemente liberista del Trattato, avrebbe potuto compromettere la capacità di soddisfare il fabbisogno alimentare delle rispettive popolazioni, allora perseguito tramite l'instaurazione di politiche agricole nazionali decisamente protezionistiche.

Fu proprio la decisione di sottrarre il mercato dei prodotti agricoli all'applicazione delle regole del libero mercato, assoggettandolo a una politica interventistica e protezionistica, a permettere la generale condivisione della tesi secondo la quale l'agricoltura non poteva rimanere esclusa dalla regolamentazione del mercato europeo: l'istituzione di una politica agricola comune così congegnata avrebbe reso, infatti, maggiormente perseguibile l'obiettivo della *food security*, rendendo più agevole il conseguimento di una produzione alimentare autoctona in grado di soddisfare il fabbisogno alimentare della popolazione europea⁹.

Ciò consente di osservare che, nonostante in entrambe le disposizioni si faccia riferimento alla «sicurezza dell'approvvigionamento/degli approvvigionamenti», vi sono delle differenze fra l'art. 194 e l'art. 39 TFUE delle quali è necessario tener conto nell'individuazione dei parametri in base ai quali saggiare la sostenibilità alimentare delle cc.dd. agro-energie.

Innanzitutto, l'art. 39 TFUE è una disposizione che, per le ragioni ora illustrate, può essere definita «storica»; conseguentemente, anche la finalità della sicurezza degli approvvigionamenti alimentari può essere considerata tale.

contemperamento delle esigenze energetiche ed alimentari, cit., p. 53, nt. 35 e G. STRAMBI, *Insicurezza alimentare e insicurezza energetica. Quali regole per le agricolture che producono alimenti ed energia?*, in *Agricoltura e insicurezza alimentare tra crisi della PAC e mercato globale*, Atti del Convegno IDAIC di Siena, 21-22 ottobre 2010, a cura di E. Rook Basile e A. Germanò, Giuffrè, Milano, 2011, p. 129, nt. 8.

⁹ Si vedano, per tutti, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *Diritto agrario*, in *Trattato di diritto privato dell'UE*, diretto da G. Ajani e G.A. Benacchio, XI, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 43-44 e D. BIANCHI, *La Politica Agricola Comune (PAC). Tutta la PAC, niente altro che la PAC!*, Felici Editore, Pisa, 2007, p. 26.

L'art. 194 TFUE è, invece, una disposizione nuova, così come nuova – per lo meno per certi versi – è la finalità in esso enunciata.

Non solo: ai sensi dell'art. 194 TFUE la politica dell'Unione nel settore dell'energia deve essere intesa a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico «nell'Unione»: l'obiettivo è, quindi, circostanziato e consiste nel consentire all'Unione europea di raggiungere l'indipendenza energetica, vale a dire la capacità di produrre un quantitativo di energia sufficiente a coprire il fabbisogno dei soggetti (pubblici e privati) che operano all'interno dei suoi confini.

Se si mettono a confronto le formulazioni letterali dell'art. 194 e dell'art. 39 TFUE, ci si rende conto che nel secondo, a differenza che nel primo, non è dato rinvenire una simile precisazione. Qualcuno potrebbe obiettare che, proprio alla luce di quanto si è appena ricordato in merito alle ragioni che hanno indotto i Paesi fondatori della Comunità economica europea ad accettare l'inserimento nel Trattato di Roma delle cc.dd. norme agrarie, una puntualizzazione circa il confine “europeo” della sicurezza degli approvvigionamenti di cui all'art. 39 TCEE sarebbe stata del tutto superflua, essendo evidente che la *food security* alla quale pensava il legislatore europeo della fine degli anni Cinquanta era implicitamente circostanziata all'interno delle frontiere (allora) comunitarie (oggi europee).

Se tale obiezione coglie senz'altro nel segno per quanto concerne il passato, lo stesso non può essere detto con riferimento al presente. La possibilità e la necessità di assoggettare la disposizione sulle finalità della PAC a un'interpretazione evolutiva costringe, invero, a una riflessione sul ruolo che, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'Unione europea è chiamata a svolgere nella lotta contro l'insicurezza alimentare.

Il Trattato di Lisbona ha introdotto talune innovazioni che sono destinate a incidere in misura considerevole sia sull'attuazione delle politiche “interne”, sia sull'azione esterna dell'Unione europea.

Sia sufficiente ricordare in questa sede il conferimento all'Unione europea di una personalità giuridica unica, che le consente di concludere accordi internazionali e di far parte di organizzazioni internazionali; l'attribuzione di un maggiore rilievo ai principi che guidano le sue azioni, quali la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, il rispetto della dignità umana e dei principi di uguaglianza e di solidarietà; l'introduzione di una base giuridica specifica per l'aiuto umanitario; l'istituzione di un corpo volontario europeo di aiuto umanitario; la nomina di un (nuovo) Alto rappresentante dell'Unione per gli affari generali esteri e la politica di sicurezza, cui compete (oltre che la vicepresidenza della Commissione) il compito di assicurare la coerenza dell'azione esterna dell'Unione.

Tutte queste novità, che hanno come obiettivo quello di responsabilizzare ulteriormente l'Unione europea sulla scena internazionale, non possono non tradursi in un ripensamento delle modalità con cui l'Unione europea adempie al compito di perseguire la *food security*. E questo non solo perché il problema della fame nel mondo è una vera e propria piaga sociale che dovrebbe indurre a un'accurata riflessione i governi politici di tutti i Paesi – per lo meno di quelli democratici – sui temi della disponibilità delle risorse alimentari e della loro distribuzione¹⁰, ma anche perché l'attuale formulazione dell'art. 3 TUE menziona espressamente tra gli obiettivi della compagine europea la lotta all'esclusione sociale e la promozione della coesione economica, sociale e territoriale e impegna contestualmente l'Unione europea, nelle relazioni con il resto del mondo, ad affermare e a promuovere i propri valori.

Il conseguimento della *food security* non è più, dunque, solo un impegno al quale l'Unione europea deve assolvere all'interno dei confini europei, onde mantenere fede a una delle più importanti ragioni che hanno portato alla nascita della compagine europea, ma è anche una sorta di banco di prova o, se si preferisce, di biglietto da visita in campo internazionale¹¹.

¹⁰ Si discute, invero, sia della scarsità delle risorse alimentari, sia delle difficoltà di accesso al cibo, entrambe causate spesso anche da problemi politici, oltre che economici: assai di frequente i Paesi che più soffrono di insicurezza alimentare sono caratterizzati da forme di governo non democratiche, in cui le classi dirigenti non sono animate da un compiuto senso dello Stato e in cui valutazioni legate a considerazioni di tipo etnico prevalgono sul bene comune, creando sacche di popolazione in cui i fattori di rischio sono più alti e l'incidenza della fame maggiore: si veda F. ADORNATO, *Farina o benzina? Il contributo dell'agricoltura a un nuovo modello di sviluppo*, «Agricoltura Istituzioni Mercati», fasc. 1, 2008, pp. 5-8, il quale, dopo avere osservato (a p. 5) che si assiste a «una evidente asimmetria per cui un miliardo di persone è malnutrito e un altro miliardo obeso, con un paradosso solo apparente, trattandosi in realtà di uno squilibrio strutturale della catena alimentare mondiale», molto opportunamente evidenzia (a p. 7) che esiste attualmente «una sempre più esasperata disuguaglianza globale che costituisce il presupposto e il fondamento dell'impianto economico e sociale della globalizzazione, essendo di fatto il potere globale nelle mani di un gruppo ridotto di soggetti (molto ricchi) ed il ruolo delle organizzazioni internazionali sproporzionatamente influenzato dai Paesi ricchi e, più precisamente, da gruppi di interesse radicati in questi Paesi». Da qui l'auspicio dell'A. che l'Unione europea riesca a svolgere «un ruolo dinamico e propositivo nei negoziati internazionali, per far affermare un sistema di scambi agro-alimentari equo e sostenibile». In proposito si veda, altresì, P. BEVILACQUA, *Sicurezza alimentare paradosso dell'eccedenza*, «Agricoltura Istituzioni Mercati», fasc. 3, 2004, pp. 5-12.

¹¹ La *energy security*, da un lato, e la *food security*, dall'altro, sono entrambe sfide con le quali l'Unione europea è chiamata a fare i conti nell'immediato, ma mentre la prima costituisce, dunque, un obiettivo da perseguire all'interno dei confini europei, la seconda travalica i confini europei, soprattutto in considerazione dei rischi connessi alla diminuzione delle scorte alimentari, a fronte del contestuale costante aumento della popolazione mondiale (secondo stime recenti,

3. L'EMERGENZA ALIMENTARE IN EUROPA:

LA CHIUSURA DEL PROGRAMMA PER LA DISTRIBUZIONE DI DERRATE ALIMENTARI AGLI INDIGENTI (PEAD) E LA PRESSOCHÉ CONTESTUALE ISTITUZIONE DEL FONDO EUROPEO PER GLI AIUTI AGLI INDIGENTI (FEAD)

In tale prospettiva, non può essere passato sotto silenzio che la *food security* a livello europeo è tutto fuorché un problema definitivamente risolto: negli ultimi anni il problema della scarsità degli alimenti, che sembrava destinato a essere più un ricordo del passato che una questione attuale, è tornato al centro delle discussioni relative alla politica agricola comunitaria.

Mi pare decisamente suggestivo che poco più di un anno fa – per la precisione, il 16 ottobre 2013 (che, come forse alcuni ricorderanno, era la giornata mondiale per l'alimentazione) – nel nostro Paese la Fondazione Banco alimentare, insieme ad altre organizzazioni caritative impegnate contro lo spreco di cibo e la povertà, abbia lanciato una campagna di sensibilizzazione dell'opinione pubblica – e non solo – nei confronti del tema della povertà alimentare in Europa e in particolare in Italia, decidendo di denominarla proprio «Emergenza alimentare».

Negli ultimi anni i dati raccolti nel corso di alcuni studi condotti – tra gli altri – dalla FAO, dalla Croce Rossa italiana e da Eurostat hanno messo in evidenza che nell'Unione europea il numero di persone che non hanno accesso a risorse alimentari adeguate, anche in conseguenza della crisi economica in atto ormai dal 2008, è cresciuto vertiginosamente.

Se si tiene presente che la *food security* indica l'effettiva disponibilità delle risorse alimentari e dipende, quindi, non solo dalla *food availability*, ovverosia dal livello dell'offerta dei prodotti destinati all'alimentazione, ma anche dalla *food accessibility*, vale a dire dalla concreta possibilità di accesso alle risorse¹², il dato reso noto di recente, secondo il quale in Europa il numero di persone che non hanno accesso a risorse alimentari adeguate è aumentato del 75% fra il 2008 e il 2012, rende impossibile negare che l'Unione europea versi in una situazione di emergenza alimentare e abbia oggettivamente un problema di *food security*.

destinata a raggiungere nel 2050 i 9,1 miliardi di persone contro i 6,5 miliardi attuali). Ciò nondimeno, se è vero che la *energy security* è un obiettivo da perseguire all'interno dei confini europei, l'emergenza energetica, al pari di quella alimentare, è causata anche da fattori esterni. Si veda, *infra*, *sub* par. 4.

¹² La concreta possibilità di accesso alle risorse alimentari dipende, evidentemente, dalla distribuzione delle stesse e dal loro costo.

Peraltro, la campagna «Emergenza alimentare» è degna di nota anche per le ragioni che hanno indotto a lanciarla, strettamente connesse al rapporto fra politica agricola comunitaria e *food security*: la campagna in questione nasce, invero, come risposta alla decisione assunta dall'Unione europea di chiudere alla fine del 2013 il Programma per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti (PEAD) e di sostituirlo, a partire dal 2014, con il Fondo europeo per gli aiuti agli indigenti (FEAD). Una decisione, questa, molto criticata, ma in un certo senso obbligata: il PEAD è stato istituito, infatti, nel 1987¹³ proprio nell'ambito della politica agricola comunitaria, per consentire l'impiego delle eccedenze agricole allora presenti in Europa nell'aiuto ai cittadini europei più svantaggiati. Semplificando al massimo, il programma prevedeva l'attribuzione di prodotti agricoli prelevati dalle scorte pubbliche di intervento – che erano costituite dalle eccedenze dei prodotti agricoli immagazzinate nel periodo in cui la produzione superava di parecchio la domanda – agli Stati membri che intendessero distribuirli sotto forma di aiuto alimentare alle persone indigenti.

Nel tempo la progressiva riduzione delle scorte disponibili, la notevole imprevedibilità di esse e il previsto esaurimento delle stesse nel periodo 2011-2020 a seguito delle riforme della PAC, ha costretto a rivedere il programma, arrivando anche ad ammettere – indicativamente a partire dagli anni Novanta¹⁴ – l'integrazione delle scorte di intervento con acquisti sul mercato¹⁵.

¹³ Il PEAD è stato istituito su *input* di Jacques Delors, a quel tempo presidente della Commissione europea; sulle origini del PEAD si veda B. BUFFARIA, *Il programma europeo per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti: quale avvenire?*, «Agriregionieuropa», anno 7, numero 24, 2011, p. 43, il quale oltre a ricordare che il PEAD è stato istituito su sollecitazione dell'organizzazione caritativa francese *Restaurants du coeur*, in un inverno particolarmente rigido, al fine di consentire agli Stati membri di sbloccare scorte pubbliche d'intervento eccedentarie per distribuirle a titolo di aiuto alimentare agli indigenti, sottolinea altresì che in quegli anni si parlava «di “montagne di burro” e di “laghi di latte” per rimarcare l'abbondanza delle scorte derivanti dall'intervento pubblico europeo».

¹⁴ Si veda a titolo di esempio il disposto dell'art. 2, par. 3, punto 1), lett. c), del reg. CEE n. 3149/92 della Commissione, del 29 ottobre 1992, recante modalità d'esecuzione delle forniture di derrate alimentari provenienti dalle scorte d'intervento a favore degli indigenti nella Comunità (pubblicato in *G.U.C.E.* n. L 313 del 30 ottobre 1992, p. 50 ss.), in forza del quale il piano prevedeva che venissero messi a disposizione stanziamenti per poter acquistare sul mercato comunitario i prodotti che fossero risultati temporaneamente indisponibili nelle scorte degli organismi di intervento. Si veda, altresì, il 4° *considerando* del reg. CE n. 983/2008 della Commissione, del 3 ottobre 2008, «che approva il piano di ripartizione tra gli Stati membri delle risorse da imputare all'esercizio finanziario 2009 per l'esecuzione delle forniture di derrate alimentari provenienti dalle scorte d'intervento a favore degli indigenti della Comunità», pubblicato in *G.U.U.E.* n. L 268 del 9 ottobre 2008, p. 3 ss.

¹⁵ Si veda in proposito B. BUFFARIA, *Il programma europeo per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti: quale avvenire?*, cit., p. 45, il quale ricorda che dall'inizio degli anni Novanta, la situazione è profondamente cambiata (ed è stato conseguentemente autorizzato l'acquisto temporaneo di derrate sul mercato a integrazione delle scorte d'intervento) non solo perché la riforma della PAC aveva

Poiché, però, com'è stato opportunamente rilevato dalla giurisprudenza europea¹⁶, gli acquisti di derrate alimentari sul mercato dell'Unione non potevano sostituire su base regolare le ridotte scorte di intervento, la Commissione si è ritrovata a non poter più autorizzare l'utilizzo di importi monetari – provenienti dapprima dal Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG), sezione garanzia, e successivamente dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA)¹⁷ – in sostituzione delle scorte di intervento¹⁸, con la inevitabile conseguenza che il PEAD ha dovuto essere chiuso alla fine del 2013.

determinato una forte riduzione delle scorte d'intervento, ma anche perché a partire da quegli anni la gamma dei prodotti offerti nell'ambito della misura si è progressivamente e notevolmente ridotta: «alcuni prodotti, come l'olio d'oliva o la carne suina, non essendo più soggetti a intervento pubblico europeo, sono completamente usciti dal programma. Altri prodotti, come la carne bovina, sono stati ritirati dalla misura per ragioni oggettive e sanitarie (crisi della mucca pazza)».

¹⁶ Si veda in proposito la pronuncia del Tribunale dell'Unione europea, 13 aprile 2011, in causa T-576/08, *Repubblica federale di Germania c. Commissione europea*, in *Raccolta*, 2011, p. II-1575 ss., con la quale è stato chiarito che «Dall'art. 27, n. 2, lett. a), reg. CE n. 1234/2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli, risulta che, nel contesto della distribuzione di derrate alimentari agli indigenti della Comunità, è soltanto nel caso in cui l'indisponibilità temporanea di un prodotto nelle scorte di intervento si verifichi durante l'attuazione del piano annuale che tale prodotto può essere acquistato sul mercato; in proposito, se è proprio al momento dell'adozione del piano che incombe alla Commissione la responsabilità di adattare il volume del medesimo ai volumi delle scorte di intervento e se, in tal contesto, essa dispone, certo, di un margine di manovra, concessole da detta disposizione, ciò non deve tuttavia condurre a trascurare l'eccezionalità di quest'ultima; infatti, poiché le scorte di intervento devono essere considerate nel senso che costituiscono un istituto permanente, del quale cambia soltanto il volume secondo le fluttuazioni del mercato e gli interventi pubblici, l'espressione "temporaneamente indisponibile" che figura nella predetta disposizione non può essere interpretata nel senso che fa riferimento ad un numero di mesi o di anni, ma nel senso che designa un'eccezione alla regola della distribuzione dei prodotti delle scorte di intervento, prevista dall'art. 27, n. 1, reg. CE n. 1234/2007; le proporzioni del volume degli acquisti supplementari devono quindi riflettere l'eccezionalità di tale misura rispetto ai volumi totali del piano annuale, dove quest'ultima avrebbe per obiettivo soltanto quello di supplire alle insufficienze che, secondo lo stato delle scorte, dovessero presentarsi durante l'esecuzione del piano; in caso contrario, ne deriverebbe un'inversione tra la regola e l'eccezione; dato che l'obiettivo principale del piano annuale contemplato non consiste nello smarcio delle scorte di intervento, bensì nella copertura del fabbisogno dichiarato dagli Stati membri partecipanti al piano, il reg. CE n. 983/2008, che approva il piano di ripartizione tra gli Stati membri delle risorse da imputare all'esercizio finanziario 2009 per l'esecuzione delle forniture di derrate alimentari provenienti dalle scorte d'intervento a favore degli indigenti nella Comunità, è stato adottato in violazione dell'art. 27 reg. CE n. 1234/2007».

¹⁷ Com'è noto, il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) – istituito con il reg. CEE n. 25/62 del Consiglio del 4 aprile 1962 relativo al finanziamento della politica agricola comune, pubblicato in *G.U.C.E.* n. 30 del 20 aprile 1962, p. 991 ss. – è stato soppresso e sostituito da due nuovi fondi: il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), entrambi istituiti con il reg. CE n. 1290/2005 del Consiglio, del 21 giugno 2005, relativo al finanziamento della politica agricola comune, pubblicato in *G.U.U.E.* n. L 209 dell'11 agosto 2005, p. 1 ss.

¹⁸ Si veda in proposito B. BUFFARIA, *Il programma europeo per la distribuzione di derrate alimentari*

Tuttavia, il fatto che l'Unione e gli Stati membri, in linea con le conclusioni del Consiglio europeo del 17 giugno 2010, con le quali è stata adottata la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva ("Strategia 2020")¹⁹, si siano posti l'obiettivo di ridurre di almeno 20 milioni le persone a rischio di povertà e di esclusione sociale entro il 2020, ha portato all'adozione, l'11 marzo 2014, nel contesto della politica di coesione sociale²⁰, del reg. UE n. 223/2014, con il quale è stato istituito, per il periodo compreso fra il 1° gennaio 2014 e il 31 dicembre 2020, il Fondo per gli aiuti europei agli indigenti (FEAD)²¹. Seguendo un approccio sostanzialmente identico a quello dei fondi di coesione, il Fondo sostiene programmi nazionali nell'ambito dei quali organizzazioni *partner* (spesso non governative) selezionate dagli Stati membri distribuiscono alle persone indigenti prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base²².

Tutto questo consente di sottolineare ancora una volta che, in una situazione in cui il numero di coloro che non hanno accesso alle derrate alimentari in misura adeguata non fa che aumentare, occorre riportare al centro dell'attenzione la questione della quantità (e del costo) delle risorse disponibili per contrastare tale fenomeno.

Il fatto che in Europa oltre 40 milioni di persone si trovino in situazioni di indigenza tale da dover ricorrere a forme di sostegno alimentare, unito al

agli indigenti: quale avvenire?, cit., p. 44, il quale sottolinea che «Dalla fine degli anni Ottanta, la dotazione di bilancio del programma ha conosciuto un costante incremento; dai poco meno di 100 milioni di euro in origine, la dotazione finanziaria del programma ha raggiunto 500 milioni di euro nel 2009, per meglio affrontare le evoluzioni congiunturali e fare fronte all'aumento dell'insicurezza alimentare nell'Unione europea. Infatti, l'ultimo aumento (di due terzi), a favore del piano 2009 (la relativa dotazione è passata da circa 300 milioni di euro a 500 milioni di euro), è stato motivato dallo spettacolare aumento dei prezzi di alcuni prodotti agricoli, che ha ulteriormente aggravato l'insicurezza alimentare degli indigenti, aumentando nel contempo il costo della fornitura degli aiuti alimentari».

¹⁹ Le conclusioni del Consiglio europeo del 17 giugno 2010, con le quali è stata adottata la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva ("Strategia 2020") sono reperibili al seguente link: <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions.aspx?lang=it>. Si vedano altresì il 1° considerando e l'art. 3, par. 1, del reg. UE n. 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti, pubblicato in *G.U.U.E.* n. L 72 del 12 marzo 2014, p. 1 ss.

²⁰ Giova, nondimeno, ricordare che la base giuridica del reg. UE n. 223/2014 è l'art. 175, par. 3, TFUE, in forza del quale «Le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei fondi, fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione, possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni».

²¹ Si veda l'art. 1 del reg. UE n. 223/2014.

²² Si veda l'art. 4 del reg. UE n. 223/2014. Nell'assistenza materiale di base rientra la fornitura, oltre che di generi alimentari, anche di abiti e altri articoli essenziali per uso personale (quali, ad esempio, scarpe, sapone e shampoo).

rischio che altrettanti si ritrovino nella medesima condizione qualora la situazione economica peggiori ulteriormente, non può essere ignorato, soprattutto allorchando si ragioni delle funzioni ascrivibili all'agricoltura anche in campo energetico.

4. L'EMERGENZA ENERGETICA IN EUROPA E LA STRATEGIA DELL'UNIONE EUROPEA IN MATERIA DI *ENERGY SECURITY*

Non v'è dubbio che, accanto a quella alimentare, l'Unione europea sia chiamata a fronteggiare anche un'altra emergenza: quella energetica. Il principale fattore che determina tale emergenza è costituito dalla forte dipendenza energetica dell'Unione europea da specifici combustibili, da determinati fornitori e anche da particolari rotte di somministrazione dell'energia.

Com'è stato evidenziato dai più recenti documenti programmatici adottati sia dalla Commissione, sia dal Consiglio dell'Unione europea nel contesto delle politiche dell'energia e del clima²³, al momento l'Unione europea è il maggiore importatore di energia al mondo: attualmente, infatti, essa importa il 53% dei propri consumi di energia²⁴.

Per quanto concerne le fonti, merita di essere sottolineato che a essere importati sono per lo più combustibili fossili, quali il greggio, il gas naturale e – in misura minore, ma non meno rilevante – i combustibili solidi²⁵. Con riferimento ai fornitori e alle rotte va rilevato, invece, che, fatta eccezione per la Norvegia, i fornitori dai quali dipende l'approvvigionamento energetico dell'Unione europea, che sono rappresentati per lo più dalla Russia²⁶ e dai Pa-

²³ Mi riferisco in particolare alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «Quadro delle politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030» del 22 gennaio 2014 COM(2014) 15 fin.; alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio «Strategia europea di sicurezza energetica» del 28 maggio 2014 COM(2014) 330 fin.; alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio «L'efficienza energetica e il suo contributo a favore della sicurezza energetica e del quadro 2030 in materia di clima ed energia», del 23 luglio 2014 COM(2014) 520 fin. e alle Conclusioni del Consiglio europeo sul quadro 2030 per le politiche dell'energia e del clima del 23 e 24 ottobre 2014 (reperibili al link: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/145372.pdf).

²⁴ Si veda la Comunicazione della Commissione «Strategia europea di sicurezza energetica», cit., p. 2.

²⁵ Dalla Comunicazione della Commissione «Strategia europea di sicurezza energetica», cit., p. 2 si evince che la dipendenza dell'Unione europea da fonti di importazione riguarda il greggio per quasi il 90%, il gas naturale per il 66%, i combustibili solidi per il 42%. Ci pare di qualche interesse osservare che, sempre stando ai dati riportati in tale Comunicazione, a essere oggetto di importazione è anche il combustibile nucleare per il 40%.

²⁶ Nella Comunicazione della Commissione «Strategia europea di sicurezza energetica», cit., p. 2

esi del Nordafrica, per ragioni a noi tutti note, hanno un'affidabilità piuttosto altalenante²⁷.

Stando così le cose, è facile comprendere come l'Unione europea sia costantemente esposta al rischio di subire, da un lato, un'interruzione dell'approvvigionamento energetico, dall'altro, un brusco e/o progressivo aumento del costo dei combustibili importati.

Non sorprende, pertanto, che nel 2014, nella Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla «Strategia europea di sicurezza energetica», la Commissione abbia ritenuto opportuno ricordare (in più passaggi) che già negli inverni del 2006 e del 2009 alcuni Stati membri orientali sono stati messi a dura prova dalle interruzioni – fortunatamente temporanee – delle forniture energetiche da parte della Russia²⁸. Peraltro, i recenti eventi geopolitici alla frontiera orientale dell'Unione europea fanno temere che la situazione possa ripresentarsi nel prossimo inverno.

Non solo: per avere un'idea più precisa della portata dell'emergenza energetica in Europa, può essere utile ricordare che al momento il quantitativo delle scorte di greggio e di prodotti petroliferi nella disponibilità degli Stati membri – i quali sono tenuti a costituire e a mantenere delle scorte proprio al fine di mitigare il rischio di interruzioni nelle forniture – equivalgono a circa 120 giorni di consumi²⁹.

Nonostante negli ultimi anni siano stati realizzati notevoli progressi nel rafforzamento della sicurezza energetica europea, l'Unione è ancora troppo vulnerabile agli *shock* energetici.

Per tale ragione, la strategia europea in materia di *energy security* – che, è bene ricordarlo, è inseparabile dal quadro delle politiche per il clima e l'energia – identifica una serie di misure concrete, volte a rafforzare la resilienza dell'Europa e a ridurne, tanto nel futuro prossimo quanto nel lungo termine, la dipendenza dalle importazioni di energia.

viene riportato il dato secondo il quale sei Stati membri dipendono per il totale delle loro importazioni di gas dalla Russia; inoltre, nel 2013 la Russia ha fornito il 39% delle importazioni di gas naturale nell'Unione europea e il 27% del consumo di gas e ha esportato il 71% del proprio gas in Europa, *in primis* verso la Germania e l'Italia.

²⁷ Sull'instabilità che caratterizza molti Paesi esportatori di fonti di energia fossili si vedano M. RANDAZZO, M. SASSI, *Le biomasse: una prospettiva internazionale*, «Agriregionieuropa», anno 3, numero 9, 2007, p. 10.

²⁸ Si veda la Comunicazione della Commissione «Strategia europea di sicurezza energetica», cit., p. 5.

²⁹ Si veda la Comunicazione della Commissione «Strategia europea di sicurezza energetica», cit., p. 5.

Nel quadro 2030 per le politiche dell'energia e del clima, nell'ottica di un'effettiva transizione verso un'economia competitiva e a basse emissioni di CO₂, l'Unione europea si propone diversi obiettivi, tra i quali la diversificazione dei fornitori – accompagnata dalla ricerca di fornitori più affidabili –; la riduzione del ricorso a combustibili (fossili e non) di importazione, anche attraverso la moderazione della domanda energetica – e, quindi, anche attraverso una maggiore efficienza energetica –; nonché lo sfruttamento delle fonti rinnovabili e di altre fonti di provenienza interna. In particolare, nel tentativo di imprimere alla politica energetica post-2020 un'impostazione che la renda sufficientemente ambiziosa, l'Unione europea si è posta l'obiettivo, da raggiungere entro il 2030, di aumentare al 27% l'utilizzo di fonti rinnovabili nel mix energetico³⁰.

5. IL CONTRIBUTO DEL SETTORE PRIMARIO ALLO SVILUPPO DELLE ENERGIE NUOVE E RINNOVABILI: NOZIONE EUROPEA E NOZIONE ITALIANA DI AGRO-ENERGIE

Il contributo che può venire dal settore primario in termini di sviluppo delle energie nuove e rinnovabili è senz'altro notevole: l'esperienza maturata dai diversi Stati membri in tale contesto consente di rilevare che le modalità con cui l'agricoltura può essere – direttamente e/o indirettamente – coinvolta nella produzione di energia nuova e rinnovabile sono molteplici. L'agricoltura, infatti, può finalizzare la propria produzione vegetale a scopi energetici, come accade, ad esempio, nel caso delle cc.dd. colture energetiche (colza, girasole, soia, mais, miscanto, ecc.); può impiegare nella produzione di energia le proprie sostanze organiche di “scarto”, quali, in particolare, i sottoprodotti e i rifiuti di origine sia vegetale, sia animale; può, infine, destinare il suolo agricolo all'installazione di impianti energetici, quali, in particolare, quelli fotovoltaici ed/o eolici³¹.

In proposito, però, va osservato che a livello europeo la portata dell'e-

³⁰ Si vedano la Comunicazione della Commissione «Strategia europea di sicurezza energetica», cit., p. 21 ss. e la Comunicazione della Commissione «Quadro delle politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030», cit., p. 7 s.

³¹ Si vedano in proposito E. CASADEI, *Introduzione alla prima sessione*, in *Agricoltura e in-sicurezza alimentare, tra crisi della Pac e mercato globale*, cit., pp. 14-15; M. D'ADDEZIO, *Agricoltura e contemperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, in *Agricoltura e contemperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, cit., pp. 12-16; M. GOLDONI, *Utilizzazione di terreni agricoli per la realizzazione di impianti energetici: aspetti giuridici*, cit., p. 32; L. PAOLONI, *L'attività agricola di produzione energetica*, cit., p. 250.

spressione «agro-energie» è diversa e decisamente meno ampia di quella che le è stata attribuita in taluni Stati membri, tra i quali rientra innanzi tutto il nostro.

A livello europeo le potenzialità energetiche dell'agricoltura sono state colte e valorizzate in relazione tanto alle cc.dd. colture energetiche, quanto alla produzione di biomasse: la semplice messa a disposizione dei terreni agricoli per l'installazione di impianti energetici non è stata contemplata, invece, come possibile contributo dell'agricoltura alla produzione di energie nuove e rinnovabili. Diversamente, nel nostro ordinamento, seppure a fini fiscali³², in presenza di taluni presupposti e mediante il ricorso formale al vincolo della connessione³³, è stata ricondotta al campo dell'agrarietà anche quest'ultima tipologia di «attività»³⁴.

³² Tuttavia va segnalato che recentemente il regime fiscale delle cc.dd. agroenergie è stato modificato dall'art. 22 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66 (recante «Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale», convertito in legge – seppure con modifiche e integrazioni – dalla l. 23 giugno 2014, n. 89). Inizialmente tale disposizione prevedeva l'applicazione – in buona sostanza immediata – di un coefficiente di redditività del 25% alla produzione e alla cessione di energia elettrica e termica da fotovoltaico e da rinnovabili agroforestali. Le forti contestazioni con le quali è stata accolta la norma *de qua* hanno indotto il legislatore italiano a introdurre un emendamento nella fase di conversione in legge del decreto: la versione definitiva dell'art. 22 stabilisce ora che a partire dal periodo di imposta del 2015 (anziché 2014, come nella versione originaria), agli imprenditori agricoli – persone fisiche, società di persone e società cooperative – che producono energia si applica il coefficiente del 25%. Per l'anno 2014 è prevista, invece, una soluzione transitoria, con l'introduzione di una franchigia al di sotto della quale l'attività di produzione di energia viene considerata ancora produttiva di reddito agrario. I limiti di franchigia concernono più nello specifico «la produzione e la cessione di energia elettrica e calorica da fonti rinnovabili agroforestali, sino a 2.400.000 kWh anno, e fotovoltaiche, sino a 260.000 kWh anno, nonché di carburanti ottenuti da produzioni vegetali provenienti prevalentemente dal fondo e di prodotti chimici derivanti da prodotti agricoli provenienti prevalentemente dal fondo effettuate dagli imprenditori agricoli». Ai corrispettivi che superano la franchigia si applica comunque il coefficiente di redditività del 25%. Si vedano il comma 1° e il comma 1 *bis* dell'art. 22 del d.l. n. 66 del 2014.

³³ Si veda in proposito M. GOLDONI, *Utilizzazione di terreni agricoli per la realizzazione degli impianti energetici: aspetti giuridici*, cit., p. 38, il quale, muovendo dalla considerazione che l'individuazione di un'attività connessa agricola offre il vantaggio di consentire a un imprenditore agricolo che esercita un'attività non agricola di rimanere tuttavia un imprenditore agricolo, purché beninteso sussistano il requisito soggettivo (c.d. «unisoggettività») e quello oggettivo («prevalenza») della connessione, osserva che il requisito oggettivo presuppone un nesso con l'uso agricolo del fondo e l'attività agricola che vi si svolge, nesso che nel caso dell'impianto fotovoltaico è impossibile rinvenire. Si veda, altresì, L. PAOLONI, *L'attività agricola di produzione energetica*, cit., pp. 248-256.

³⁴ Un'agrarietà che in altra sede ci è parso opportuno definire «virtuale» – ci sia consentito rinviare a S. BOLOGNINI, *Il difficile contemperamento delle esigenze energetiche con quelle alimentari e l'ampliamento dell'agrarietà «virtuale»*, in *Agricoltura e contemperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, cit., pp. 164-166 – e in merito alla quale ci paiono oltre modo condivisibili le os-

La diversità sussistente fra la nozione europea e quella italiana di agro-energie incide inevitabilmente anche sui termini della questione della sostenibilità alimentare delle agro-energie: il problema del temperamento delle esigenze connesse alla *energy security* con quelle imputabili alla necessità di conseguire la *food security* sorge, infatti, con riferimento a quelle attività che comportano una sottrazione del terreno agricolo alla produzione alimentare³⁵. Il numero piuttosto consistente (e per di più in continua crescita) di operatori del settore primario che accordano la loro preferenza alla produzione energetica, anziché a quella agro-alimentare, mette a rischio la *food security*, sotto il profilo sia della *food availability*, sia della *food accessibility*. A forza di non produrre più per l'alimentazione umana e animale, la consistenza delle derrate alimentari disponibili – e, quindi, la *food availability* – si ridurrà a tal punto da divenire esigua e insufficiente; nel frattempo, la progressiva riduzione della disponibilità delle derrate alimentari non potrà che continuare a tradursi in un aumento dei prezzi dei prodotti alimentari e avrà, quindi, un impatto estremamente negativo sulla *food accessibility*.

È di tutta evidenza, però, che a livello europeo nel contesto delle agro-energie a poter essere messe sotto accusa sono solo le colture energetiche, mentre nel nostro ordinamento il contrasto fra esigenze energetiche ed esigenze alimentari non può che concernere anche quelle attività che compor-

servazioni critiche espresse da M. GOLDONI, *Utilizzazione di terreni agricoli per la realizzazione degli impianti energetici: aspetti giuridici*, cit., pp. 38-40.

³⁵ Si vedano M. RANDAZZO, M. SASSI, *Le biomasse: una prospettiva internazionale*, *Le biomasse: una prospettiva internazionale*, cit., p. 10, le quali osservano che, per quanto riguarda gli effetti sulla *food security*, «una parte della letteratura attuale enfatizza l'esistenza di un *trade-off* fra produzione alimentare e produzione di coltivazioni energetiche, che competono con le prime non solo in termini di terra, ma anche di lavoro e di altri *input*: la produzione di bio-combustibili su larga scala provocherebbe, quindi, una riduzione della produzione alimentare, causando insicurezza alimentare. Quest'ultima sarebbe poi aggravata dell'incremento della vulnerabilità delle popolazioni rurali conseguente agli impatti negativi sul piano ambientale che l'introduzione delle coltivazioni energetiche produrrebbe: da un lato, una crescita nell'uso di pesticidi e fertilizzanti chimici, con i connessi rischi di impoverimento dei suoli nel medio-lungo termine; dall'altro, il pericolo di una deforestazione indiscriminata come si è avuto, ad esempio, in Brasile dopo il lancio nel 1975 del *National Alcohol Program* finalizzato alle produzioni di bio-etanolo». Le Autrici non condividono, però, tale impostazione: a loro avviso, in primo luogo, «la disponibilità di cibo non può essere considerata la sola determinante della sicurezza alimentare. In secondo luogo, bisogna considerare il fatto che le coltivazioni energetiche possono essere prodotte su terreni non utilizzati o non utilizzabili per la produzione alimentare, e che possono produrre esternalità positive sulla produzione di cibo, quali il miglioramento delle infrastrutture rurali, o l'incremento della produttività agricola grazie ad alcuni sottoprodotti della produzione di biomassa commerciale che possono essere usati come fertilizzanti o nutrimento per gli animali».

tano la destinazione di terreni agricoli all'installazione di impianti energetici (fotovoltaici ed/o eolici).

Resta comunque fermo che sia a livello europeo, sia a livello nazionale, laddove l'agricoltura contribuisca alla produzione di energia destinando a essa principalmente i residui agricoli di origine vegetale e animale³⁶, non essendo in tal caso necessaria la sottrazione di terreni alle coltivazioni cc.dd. alimentari, un problema di insostenibilità alimentare delle agro-energie non è configurabile: in tale ipotesi la funzione energetica e la funzione alimentare dell'agricoltura paiono poter convivere pacificamente³⁷. Tutt'al più, in tale ipotesi si potrebbe rilevare la sussistenza di conflittualità connesse alle sostenibilità ambientale, paesaggistica e idrica, delle agro-energie³⁸, ma questo profilo esula dalle riflessioni che si stanno facendo in questa sede.

6. AGRO-ENERGIE E SOSTENIBILITÀ ALIMENTARE: L'INFONDATEZZA DELL'ASSUNTO IN FORZA DEL QUALE LA RESPONSABILITÀ DEL RITORNO DELLA *FOOD INSECURITY* IN EUROPA È DA ADDOSSARE INTERAMENTE ALLA PRODUZIONE AGRO-ENERGETICA

A questo punto, muovendo dal presupposto che l'Unione europea è comunque tenuta a fronteggiare, da un lato, l'emergenza energetica, dall'altro, l'emergenza alimentare, diviene imprescindibile stabilire se la sostenibilità alimentare o, meglio, l'insostenibilità alimentare delle agro-energie sia un limite insuperabile, che deve costringere ad abbandonare l'idea di un ulteriore sviluppo e di un'ulteriore valorizzazione della funzione energetica dell'agricoltura, o se non sia piuttosto possibile individuare delle soluzioni che consentano di ricono-

³⁶ Si pensi, in particolare, a quelli boschivi e forestali, a quelli derivanti dai processi di lavorazione del legno e di produzione della carta, a quelli derivanti dalle attività di allevamento – come i reflui zootecnici –.

³⁷ Anzi, la promozione dell'impiego delle biomasse potrebbe contribuire in modo sensibile alla creazione di opportunità economiche nelle zone rurali, al miglioramento del reddito degli agricoltori, al contenimento delle migrazioni campagna-città e alla conservazione dell'ambiente e della cultura rurale: in tal senso M. RANDAZZO, M. SASSI, *Le biomasse: una prospettiva internazionale*, cit., p. 2. Si veda, altresì, F. ADORNATO, *Farina o benzina? Il contributo dell'agricoltura a un nuovo modello di sviluppo*, cit., p. 6, il quale riconosce alle biomasse la capacità di produrre un duplice effetto benefico: da un lato, quello di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti di fronte al progressivo esaurirsi dei combustibili fossili e, dall'altro, quello di contribuire a ridurre le emissioni di carbonio in agricoltura.

³⁸ Si veda per tutti P. LATTANZI, *Politiche agricole, politiche energetiche e sicurezza alimentare: farina e benzina*, cit., pp. 46-47.

scere e di amplificare il ruolo che l'agricoltura può svolgere nel perseguimento degli obiettivi che l'Unione europea si è assegnata in campo energetico, senza comprometterne la funzione alimentare.

Prima di misurarsi con un quesito così complesso, occorre, però, ammettere con estrema franchezza che quando si ragiona di multifunzionalità dell'agricoltura, non si può dimenticare o sottovalutare il fatto che, mentre molte delle altre funzioni demandate all'agricoltura possono essere in certa misura assolte anche dagli altri settori produttivi, quella alimentare è di sua esclusiva spettanza e necessita per tale ragione di un trattamento di riguardo.

Al contempo, non si può ignorare che le agro-energie hanno offerto al settore agricolo nuove opportunità sul piano economico: se l'operatore del settore primario ha ritenuto di orientarsi in tale direzione è perché le agro-energie gli sono apparse come più accattivanti e remunerative sotto il profilo economico; e questo è un dato che deve essere tenuto ben presente, perché molte volte (purtroppo) ci si dimentica che anche chi opera in agricoltura lo fa per conseguire un guadagno economico.

Detto questo, per rispondere al quesito che ho appena posto con sufficiente cognizione di causa, è necessario mettere in discussione anche la veridicità dell'assunto in forza del quale la responsabilità del ritorno della *food insecurity* in Europa³⁹ è da addossare interamente alla produzione c.d. agro-energetica.

Già in altre occasioni⁴⁰ ho avuto modo di osservare che i problemi che negli ultimi anni l'Unione europea ha dovuto affrontare in relazione all'insufficiente approvvigionamento e all'aumento dei prezzi delle derrate alimentari

³⁹ Sul ritorno della *food insecurity* in Europa si vedano, per tutti, L. COSTATO, *Dalla food security alla food insecurity*, «Rivista di diritto agrario», I, 2011, pp. 3-15; A. JANNARELLI, *La nuova food insecurity: una prima lettura sistemica*, «Rivista di diritto agrario», I, 2010, pp. 565-606; L. PAOLONI, *I nuovi percorsi della food security: dal «diritto al cibo adeguato» alla «sovrانità alimentare»*, «Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente», I, 2011, pp. 159-165.

⁴⁰ Ci sia consentito rinviare a S. BOLOGNINI, *Food security, food safety e agroenergie*, «Rivista di diritto agrario», I, 2010, pp. 325-333 e a S. BOLOGNINI, *Sicurezza alimentare versus sicurezza energetica: conflittualità e criticità*, in *Sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema UE. Profili giuridici e profili economici*, Atti del Convegno di Siena, 10-11 maggio 2013, a cura di E. Rook Basile e S. Carmignani, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 243-266.

sono imputabili a una pluralità di cause, alcune di natura congiunturale⁴¹, altre di natura strutturale o, se si preferisce, sistemica⁴².

Ciò che mi preme osservare in questa sede è che a livello europeo le scelte degli operatori del settore primario sono in larga misura indotte dai contenuti e dalle dinamiche della politica agricola comunitaria. Per tale ragione, la destinazione dei terreni agricoli ad attività in qualche modo riconducibili alla produzione di energia andrebbe letta, più che come preferenza accordata alle agro-energie, come disfavore mostrato nei confronti della produzione alimentare.

Il sistema agroalimentare europeo da diverso tempo è regolato in modo tale da indurre gli operatori del settore primario a sottrarre parte dei loro terreni agricoli all'attività di produzione alimentare.

Le eccedenze produttive prima, gli obblighi assunti in sede di WTO poi, hanno fatto sì che, con buona approssimazione a partire dagli anni Ottanta, il legislatore europeo sia intervenuto più volte sulla politica agricola comunitaria, al fine di indirizzarla maggiormente verso traguardi e scopi differenti dalla *food security*, quali, in particolare, quello dello sviluppo rurale e quello della tutela dell'ambiente⁴³.

Finché sono stati mantenuti gli aiuti accoppiati alla produzione, il sistema si è mostrato tendenzialmente in grado di conservare una sorta di equilibrio. Al contrario, allorquando, a partire dalla "riforma di medio termine"⁴⁴ è stato

⁴¹ Per quanto concerne le cause di natura congiunturale, non è certo una novità che il settore agricolo, per quanto sia sempre più modernizzato e in larga misura "controllato", è per definizione esposto più degli altri settori economici a rischi che dipendono da forze di causa maggiore: basti pensare agli effetti negativi che potrebbero provocare, in termini di disponibilità quantitativa delle derrate alimentari, uno *shock* legato a eventi climatici (quale, ad esempio, una siccità prolungata), un'epidemia degli animali, l'espansione incontrollata di un incendio, ecc. Di fronte a simili eventi, l'opera dell'uomo, non potendo azzerare il rischio del loro verificarsi, può indirizzarsi solamente verso azioni di prevenzione, nonché verso l'ideazione di strumenti idonei a consentire il superamento delle crisi alimentari nell'eventualità in cui dovessero verificarsi.

⁴² Per quanto concerne, invece, i fattori strutturali che hanno determinato il riemergere della questione della *food security*, essi paiono in larga misura connessi alle scelte di politica agricola effettuate dal legislatore europeo negli anni passati. Ci sia consentito rinviare a S. BOLOGNINI, *Sicurezza alimentare versus sicurezza energetica: conflittualità e criticità*, cit., pp. 258-262.

⁴³ Ci sia consentito rinviare, anche per i riferimenti bibliografici, a S. BOLOGNINI, *Food security, food safety e agroenergie*, cit., pp. 325-333.

⁴⁴ La riforma di medio termine è anche nota come "riforma Fischler", dal nome dell'allora commissario europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale.

introdotta il regime di pagamento unico⁴⁵, il sistema ha iniziato a manifestare delle forti criticità⁴⁶.

La riforma di medio termine, che peraltro ha pure ricondotto al concetto di attività agricola anche il mero mantenimento del terreno in buone condizioni agronomiche⁴⁷ e – per lo meno inizialmente – ha incentivato direttamente le cc.dd. colture energetiche⁴⁸, ha privato l'agricoltura europea di qualsivoglia

⁴⁵ Con la riforma della PAC del 2003, realizzata tramite il reg. CE n. 1782/2003 del Consiglio (del 29 settembre 2003, pubblicato in *G.U.U.E.* n. L 270 del 21 ottobre 2003, p. 1 ss., che ha stabilito norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto nell'ambito della politica agricola comune, istituito taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori e modificato i regolamenti CEE n. 2019/1993, CE n. 1452/2001, CE n. 1453/2001, CE n. 1454/2001, CE n. 1868/1994, CE n. 1251/1999, CEE n. 1254/1999, CE n. 1673/2000, CEE n. 2358/71 e CE n. 2529/2001) e successivi regolamenti di attuazione sia del Consiglio, sia della Commissione, è stato introdotto il regime di pagamento unico, ovverosia un regime in forza del quale una gran parte dei pagamenti diretti è stata svincolata dalla produzione e versata sotto forma di un unico pagamento forfetario all'azienda, calcolato in base ai redditi conseguiti dall'agricoltore durante un periodo di riferimento c.d. storico. Tale pagamento, essendo assegnato senza contropartita in termini di produzione, svolge un ruolo compensativo o retributivo: si veda sul punto D. BIANCHI, *La Politica Agricola Comune (PAC). Tutta la PAC, niente altro che la PAC!*, cit., p. 240. Il reg. CE n. 1782/2003 è stato successivamente abrogato dal reg. CE n. 73/2009 (del 9 gennaio 2009, che stabilisce norme comuni relative ai regimi di sostegno diretto agli agricoltori nell'ambito della politica agricola comune e istituisce taluni regimi di sostegno a favore degli agricoltori, e che modifica altresì i regolamenti CE n. 1290/2005, CE n. 247/2006, CE n. 378/2007, pubblicato in *G.U.U.E.* n. L 30 del 31 gennaio 2009, p. 16 ss.), il quale, alla luce dell'esperienza maturata in sede di prima attuazione del regime di pagamento unico e in considerazione del fatto che il reg. CE n. 1782/2003 ha subito modifiche sostanziali a più riprese, ha adeguato determinati elementi del dispositivo di sostegno, in particolare estendendo l'applicazione del disaccoppiamento degli aiuti diretti e semplificando il funzionamento del regime di pagamento unico. Si vedano sul punto i contributi di L. COSTATO, *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, «Rivista di diritto agrario», I, 2008, p. 453 e L. COSTATO, *Il nuovo diritto agrario comunitario: diritto agrario o diritto ambientale?*, «Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente», I, 2007, pp. 577-579, nei quali l'A. messo in dubbio la legittimità delle scelte operate in seno alla riforma di medio termine, in particolare evidenziando la non corrispondenza del reg. CE n. 1782/2003 alle finalità di cui all'art. 33 TCE (ora art. 39 TFUE).

⁴⁶ Si veda, in tal senso, L. COSTATO, *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, cit., p. 453.

⁴⁷ Il diritto all'aiuto spettava all'agricoltore, ovverosia al soggetto che disponeva di un'azienda e svolgeva attività agricola. Il reg. CE n. 1782/2003, mediante l'esplicita riconduzione all'interno della definizione di attività agricola del mantenimento della terra in buone condizioni agricole e ambientali, ha fatto sì che abbiano potuto beneficiare del sostegno comunitario anche coloro che non producevano. Tale definizione è stata, peraltro, riconfermata nel reg. CE n. 73/2009 che, come si è già avuto modo di ricordare, ha abrogato e sostituito il reg. CE n. 1782/2003. Non vi è chi non veda, però, come il mantenimento della terra in buone condizioni agricole e ambientali, al pari delle cc.dd. colture energetiche e della destinazione dei terreni agricoli all'installazione di impianti energetici, comporti la sottrazione di terra alla produzione alimentare, seppure con le dovute differenze in ambito ambientale.

⁴⁸ Il reg. CE n. 1782/2003 ha previsto dei contributi specifici a favore delle colture energetiche:

strumento di programmazione della produzione⁴⁹, lasciando completamente soli gli operatori del settore primario⁵⁰.

Non vi è chi non veda, allora, come buona parte della responsabilità dell'emergenza alimentare in atto in Europa sia da imputare alle scelte poco lungimiranti operate in seno alla politica agricola comunitaria.

Diviene pertanto indispensabile, anche nell'ottica di fare qualche previsione in ordine al futuro delle agro-energie e del diritto che le regola, volgere lo sguardo alla nuova politica agricola comunitaria, per capire se e in che modo essa abbia tenuto conto delle potenzialità energetiche dell'agricoltura, tanto più che, come abbiamo avuto modo di ricordare in precedenza, è nelle intenzioni delle istituzioni europee aumentare ulteriormente la percentuale di energie nuove e rinnovabili prodotte in Europa.

7. AGRO-ENERGIE E NUOVA PAC ALLA LUCE DELLA RISCOPERTA DELLA FUNZIONE PRODUTTIVA DELL'AGRICOLTURA

I regolamenti cc.dd. base che disciplineranno la politica agricola comunitaria nel periodo 2014-2020, vale a dire nei prossimi sette anni, sono stati pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* il 20 dicembre 2013⁵¹.

si veda nello specifico l'art. 88 del regolamento. Si vedano altresì il 4° *considerando* e gli artt. 54-55 del regolamento, in merito al contenuto dei quali si condividono le osservazioni di M. GIUFFRIDA, *La produzione di energia da fonti rinnovabili nel quadro della PAC dopo il Trattato di Lisbona*, in *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario, alimentare e ambientale*, Atti del Convegno di Ferrara, 6-7 maggio 2011, a cura di L. Costato, P. Borghi, L. Russo e S. Manservigi, Jovene, Napoli, 2011, pp. 154-155. Giova ricordare che, successivamente, a livello europeo – con il reg. CE n. 73/2009 – gli incentivi a favore delle cc.dd. colture energetiche sono stati soppressi; ciò non ha impedito, però, che la destinazione dei terreni agricoli alla produzione energetica sia risultata comunque più allettante, perché meno aleatoria o rischiosa, segno evidente, questo, che è il sistema nel suo complesso a dover essere ripensato e rivisto, nell'ottica di dotare gli operatori del settore primario di strumenti in grado di consentire loro di prevedere l'andamento del mercato, sì da orientarli nuovamente verso le produzioni alimentari.

⁴⁹ In tal senso espressamente L. COSTATO, *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, cit., p. 454.

⁵⁰ Alla luce di quanto è accaduto dopo la riforma di medio termine, pare possibile affermare che l'agricoltura europea non era (e probabilmente non lo è ancora) matura per una trasformazione della PAC così radicale. E la conferma è data proprio dall'attrattività che gli incentivi inizialmente previsti (a livello sia europeo, sia nazionale) per le cc.dd. colture energetiche hanno assunto agli occhi degli agricoltori.

⁵¹ I regolamenti da prendere in considerazione per avere il quadro di come sia strutturata la nuova PAC sono quattro: il reg. UE n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il reg. CE n. 637/2008 del

Ebbene, la nuova politica agricola comunitaria, nonostante sia in buona sostanza appena nata, detiene già due primati: è la prima riforma a essere stata adottata dopo la riforma di medio termine ed è la prima riforma a essere stata varata dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Essendo la prima riforma a succedere a quella di medio termine, la nuova PAC ha inevitabilmente risentito delle questioni emerse e delle riflessioni maturate nei dieci anni di applicazione della precedente riforma, riforma che, pur essendo stata oggetto di qualche aggiustamento in corso d'opera⁵², si è distinta fino alla fine per la presenza di diversi nodi problematici.

Consiglio e il reg. CE n. 73/2009 del Consiglio, pubblicato in *G.U.U.E.* n. L 347 del 20 dicembre 2013, p. 608 ss.; il reg. UE n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti CEE n. 922/72, CEE n. 234/79, CE n. 1037/2001 e CE n. 1234/2007 del Consiglio, pubblicato in *G.U.U.E.* n. L 347 del 20 dicembre 2013, p. 671 ss.; il reg. UE n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il reg. CE n. 1698/2005 del Consiglio, pubblicato in *G.U.U.E.* n. L 347 del 20 dicembre 2013, p. 487 ss.; il reg. UE n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga i regolamenti del Consiglio CEE n. 352/78, CE n. 165/94, CE n. 2799/98, CE n. 814/2000, CE n. 1290/2005 e CE n. 485/2008, pubblicato in *G.U.U.E.* n. L 347 del 20 dicembre 2013, p. 549 ss. Ai quattro regolamenti ora ricordati, ne va aggiunto un quinto, il reg. UE n. 1310/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che stabilisce alcune disposizioni transitorie sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), modifica il reg. UE n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne le risorse e la loro distribuzione in relazione all'anno 2014 e modifica il reg. CE n. 73/2009 del Consiglio e i regolamenti UE n. 1307/2013, UE n. 1306/2013 e UE n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto concerne la loro applicazione nell'anno 2014, è pubblicato in *G.U.U.E.* n. L 347 del 20 dicembre 2013, p. 865 ss, che in buona sostanza detta le norme transitorie atte a favorire il passaggio dalla vecchia alla nuova PAC con riferimento sia ai pagamenti diretti, sia allo sviluppo rurale. Per l'applicazione dei regolamenti cc.dd. base sarà, poi, necessaria l'adozione di numerosi atti delegati della Commissione europea, nonché di una serie piuttosto cospicua di provvedimenti nazionali. In linea di principio si può osservare che anche per il periodo 2014-2020 il telaio della politica agricola comunitaria resta invariato e contempla un primo pilastro, incentrato su di un sostegno erogato su base annuale agli agricoltori in possesso di determinati requisiti, e un secondo pilastro che evidenzia gli obiettivi dell'Unione europea e conferisce agli Stati membri una flessibilità sufficiente a tenere conto delle rispettive specificità su base pluriennale, programmata e contrattuale. Nonostante la volontà di semplificare il quadro normativo di riferimento, più volte manifestata dalle istituzioni europee, anche il funzionamento della nuova PAC si prospetta molto complesso: decisamente numerose sono le novità introdotte, che hanno ampliato, da un lato, il novero delle tipologie di pagamenti diretti a disposizione degli agricoltori, dall'altro, le possibilità di scelta rimesse agli Stati membri.

⁵² Sia sufficiente ricordare (ancora una volta) che il reg. CE n. 1782/2003 è stato successivamente abrogato e sostituito dal reg. CE n. 73/2009. Si veda, *supra*, nt. 45.

Al contempo, alcune modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona a livello di norme di rango primario hanno inciso sulle modalità di elaborazione e sui contenuti della nuova PAC: innanzi tutto, va ricordato che ora l'agricoltura e la pesca – a eccezione della conservazione delle risorse biologiche del mare – rientrano nel novero dei settori nei quali l'Unione europea ha una competenza concorrente con gli Stati membri⁵³, il che legittima questi ultimi a vigilare – per il tramite dei loro parlamenti nazionali – sul rispetto del principio di sussidiarietà⁵⁴.

In secondo luogo, per la prima volta nella storia europea, la riforma della PAC è stata realizzata con un coinvolgimento massiccio (e non solo formale) del Parlamento europeo nel processo decisionale⁵⁵: il Trattato di Lisbona ha introdotto, infatti, un'importante novità nella procedura di adozione degli atti agrari; mentre in passato la procedura di adozione degli atti agrari era quella di consultazione, la quale prevedeva il coinvolgimento meramente formale del Parlamento europeo (il Consiglio aveva l'obbligo di consultare il Parlamento europeo, ma era libero di non recepire le sue osservazioni), ora la procedura di adozione degli atti agrari è quella ordinaria, vale a dire la procedura di codecisione, che riconosce al Parlamento europeo un potere sostanzialmente paritetico a quello del Consiglio.

Tali novità, introdotte nell'intento di aumentare la democraticità in seno all'Unione europea, con riferimento alla nuova PAC hanno determinato, da un lato, la dilatazione dei tempi di adozione dei regolamenti cc.dd. base, dall'altro, il riconoscimento a favore degli Stati membri di un margine di azione decisamente più ampio, nonché l'attribuzione di un maggiore rilievo a temi particolarmente cari al Parlamento europeo, quali, in particolare, quelli della tutela dell'ambiente e della lotta al cambiamento climatico.

Sotto il profilo contenutistico, la nuova PAC è stata condizionata anche da altre novità, per lo più introdotte nell'ambito di politiche europee diverse da quella agricola; per quanto di maggiore interesse ai fini della presente indagine meritano di essere ricordati in questa sede: l'espressa menzione, all'art. 3 TUE, della tutela dell'ambiente tra gli obiettivi specifici dell'Unione europea; l'inserimento, all'art. 191 TFUE, nell'ambito della politica ambientale, dell'obiettivo specifico della promozione della lotta ai cambiamenti climati-

⁵³ Art. 4, par. 2, lett. *d*), TFUE.

⁵⁴ Art. 5, par. 3, TUE. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista nel protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, che è il protocollo n. 2.

⁵⁵ Un processo decisionale che, peraltro, ha visto partecipare il Consiglio nella sua composizione a ben 27 (ora 28) Stati membri.

ci⁵⁶; l'introduzione, all'art. 194 TFUE, di una nuova disposizione sulla politica dell'Unione nel settore dell'energia⁵⁷; l'aggiunta, al Titolo XVIII TFUE, dell'aggettivo «territoriale» alla «politica di coesione economica e sociale» e il riconoscimento, all'art. 174 TFUE, della necessità che l'Unione (nello sviluppare e nel proseguire la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale, mediante la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni) rivolga un'attenzione particolare alle zone rurali, nonché alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali e demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna.

Per comprendere a pieno quanto questi cambiamenti, insieme alle questioni poste dalla «vecchia» riforma di medio termine, abbiano influito sulla redazione dei regolamenti che incarnano la nuova PAC e sulle modalità con cui quest'ultima si ripropone di contribuire a far fronte alle sfide dell'emergenza energetica e dell'emergenza alimentare, è utile ricordare – per lo meno a mio avviso – che la nuova PAC è «figlia» della Comunicazione della Commissione «La PAC verso il 2020: rispondere alla future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio»⁵⁸.

Da tale Comunicazione emerge, invero, che a temi quali quelli della tutela dell'ambiente, della lotta al cambiamento climatico, dell'equilibrio sociale e

⁵⁶ Il par. 1 dell'art. 191 TFUE include invero negli obiettivi al perseguimento dei quali contribuisce la politica dell'Unione in materia ambientale – oltre alla salvaguardia, alla tutela e al miglioramento della qualità dell'ambiente; alla protezione della salute umana; all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali – la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici. Il par. 3 dell'art. 3 TUE, dal canto suo, ricorda che l'Unione instaura un mercato interno, si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Su entrambi i profili si veda M. D'ADDEZIO, *Quanto e come è rilevante l'agricoltura nel Trattato di Lisbona?*, «Rivista di diritto agrario», I, 2010, p. 252.

⁵⁷ Nell'art. 194 TFUE si afferma, tra l'altro, che, ferma restando l'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, detta politica è intesa, in uno spirito di solidarietà fra Stati membri, a garantire il funzionamento del mercato dell'energia e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, a promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili, nonché a promuovere l'interconnessione delle reti energetiche.

⁵⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio» del 18 novembre 2010 COM(2010) 672 def. Che la nuova PAC sia «figlia» di tale Comunicazione è dimostrato, peraltro, anche dal fatto che essa è espressamente menzionata nei considerando dei regolamenti cc.dd. base: si vedano il 1° *considerando* del reg. UE n. 1307/2013, il 1° *considerando* del reg. UE n. 1308/2013, il 1° *considerando* del reg. UE n. 1305/2013 e il 1° *considerando* del reg. UE n. 1306/2014.

territoriale, non è stata solo prestata la dovuta attenzione, ma è stato anche riconosciuto il rango di obiettivi imprescindibili della PAC: l'elaborazione, in seno alla PAC, di un primo pilastro più verde e più equamente ripartito e di un secondo pilastro maggiormente incentrato sulla competitività e l'innovazione, il cambiamento climatico e l'ambiente, sono stati identificati come un passaggio obbligato per la promozione di una crescita più sostenibile, più intelligente e più inclusiva dell'Europa rurale.

Ed è proprio nella sezione dedicata alla sfida del cambiamento climatico e dell'ambiente che la Commissione ha sottolineato il ruolo cruciale che può essere svolto dall'agricoltura e dalla silvicoltura nel conseguimento degli obiettivi ambiziosi che l'Unione si è fissata in materia di clima e di energia, mettendo bene in evidenza quanto sia importante, da un lato, sfruttare maggiormente il potenziale del settore agricolo in materia di mitigazione e di adattamento, dall'altro, valorizzare la capacità dello stesso di fornire un contributo positivo grazie anche alla produzione di biomassa e di energia rinnovabile, oltre che ovviamente al sequestro del carbonio e alla protezione del carbonio contenuto nel suolo⁵⁹.

La Comunicazione della Commissione, però, ha consacrato anche il ritorno del problema della *food security*: per la prima volta, dopo decenni, l'attenzione è stata spostata nuovamente sulla necessità che l'agricoltura garantisca innanzi tutto la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari⁶⁰.

Non sorprende allora che – com'è stato prontamente rilevato da taluni esponenti della dottrina agraristica⁶¹ – la nuova PAC abbia finalmente segnato la riscoperta dell'agricoltura come attività produttiva «la cui funzione fondamentale è quella di alimentare l'umanità»⁶².

Ciò non significa, tuttavia, che la nuova PAC tarpi le ali al contributo che l'agricoltura può fornire in termini di diffusione di energie nuove e rinnovabili. Per quanto concerne la funzione energetica dell'agricoltura, nella nuova

⁵⁹ Si veda il punto 3.2. della Comunicazione della Commissione «La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio», cit., p. 5.

⁶⁰ Si veda il punto 3.1. della Comunicazione della Commissione «La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio», cit., p. 4 s. F. ALBISINNI, *Riscoprire l'agricoltura nella nuova PAC?*, «Agriregionieuropa», anno 9, numero 35, 2013, p. 95 ha osservato in proposito che «per anni la *food security* era scomparsa dai documenti ufficiali della Comunità, in non casuale sintonia con le scelte che privilegiavano il disaccoppiamento».

⁶¹ Si veda F. ALBISINNI, *Riscoprire l'agricoltura nella nuova PAC?*, cit., pp. 94-99, il quale (in particolare a p. 96) osserva che «l'attenzione verso i profili produttivi dell'agricoltura emerge anche dall'introduzione della nuova figura di “*active farmer*” o “agricoltore in attività”» di cui all'art. 9 del reg. UE n. 1307/2013.

⁶² Così L. COSTATO, *I nuovi confini del diritto agrario*, «Agricoltura Istituzioni Mercati», fasc. 2-3, 2012, p. 30.

PAC si registra una sorta di mutamento di rotta, piuttosto che una battuta d'arresto: certo non si rinvencono nei nuovi regolamenti cc.dd. base incentivi alle cc.dd. colture energetiche⁶³, ma questo va letto non come una dimenticanza o un intento vessatorio del legislatore europeo, bensì come il riconoscimento alle agro-energie di una loro identità propria.

Per diverso tempo l'integrazione delle esigenze energetiche nella politica agricola comunitaria è stata il portato di un'ottica rimediale: poiché sotto il profilo alimentare si produceva in eccesso, il sostegno – diretto e indiretto⁶⁴ – alle agro-energie è apparso un buon rimedio per ridurre le eccedenze alimentari.

Il fatto che oggi, invece, sia necessario sopperire alla mancanza di derrate alimentari consente al legislatore europeo di guardare alle agro-energie in una prospettiva differente, riconoscendo loro un ruolo autonomo nella lotta al cambiamento climatico, nel perseguimento degli ambiziosi obiettivi in campo energetico e più in generale nella realizzazione di una più efficace tutela ambientale.

Nondimeno, a fronte del ritorno del problema della *food security*, tra tutte le possibili modalità con cui l'agricoltura può contribuire al raggiungimento di una maggiore sicurezza energetica in Europa, attraverso la produzione di energie nuove e rinnovabili, nel quadro della nuova PAC sembrano destinate ad avere maggiori *chances* di sviluppo quelle che si prestano a una migliore armonizzazione con la (riscoperta) funzione produttiva dell'agricoltura: trattasi evidentemente della produzione di biomasse e delle colture cc.dd. energetiche che per loro natura possono essere realizzate su terreni agricoli che non potrebbero essere impiegati ad altri fini.

8. (SEGUE). NUOVA PAC, AGRO-ENERGIE E SETTORE FORESTALE

In tale ottica, un settore che, soprattutto nel contesto della politica di sviluppo rurale, potrebbe guadagnare posizioni anche in campo energetico è senz'altro quello forestale.

⁶³ Preme ricordare ancora una volta che tali incentivi, inizialmente introdotti dal reg. CE n. 1782/2003, sono stati poi abbandonati con il reg. CE n. 73/2009.

⁶⁴ Gli aiuti alle agro-energie sono stati previsti per lo più nell'ambito del primo pilastro della PAC e si è trattato essenzialmente di aiuti per la più generica produzione non alimentare (specialmente svolta nell'ambito di terreni soggetti a *set-aside*). Con la riforma di medio termine, invece, il reg. CE n. 1782/2003 ha previsto dei contributi specifici a favore delle colture energetiche: si vedano in proposito, anche per una rassegna degli incentivi contemplati dalla politica di sviluppo rurale, P. LATTANZI, *Politiche agricole, politiche energetiche e sicurezza alimentare: farina e benzina*, cit., p. 66 e M. GIUFFRIDA, *La produzione di energia da fonti rinnovabili nel quadro della PAC dopo il Trattato di Lisbona*, cit., pp. 154-157.

Il secondo pilastro della PAC si presenta, invero, in una nuova veste: in primo luogo, merita apprezzamento il fatto che il legislatore europeo abbia optato per un approccio maggiormente integrato, volto a incorporare (anche) nella politica di sviluppo rurale i principali obiettivi strategici enunciati nella “Strategia Europa 2020”, imponendo al contempo una maggiore coerenza con gli obiettivi generali della coesione economica, sociale e territoriale stabiliti dal TFUE⁶⁵.

In secondo luogo, tra i principali cambiamenti introdotti nel secondo pilastro, degna di nota è la maggiore flessibilità nella struttura del piano di sviluppo rurale: 6 priorità – e non più 4 assi – accoppiate a un menù di misure che – invece di essere raggruppate rigidamente *ex ante* in 4 assi – possono essere combinate senza vincoli e impiegate nel perseguimento delle finalità sottese alle diverse priorità⁶⁶.

Si registra, inoltre, una spinta verso gli approcci cooperativi e partenariali in diversi campi di intervento e, al contempo, un’incentivazione delle associazioni di *partner* pubblici e privati. Viene dedicata, poi, una maggiore attenzione all’innovazione e al suo trasferimento nei sistemi agricoli⁶⁷ e si opta per un approccio più selettivo nella definizione dei beneficiari degli interventi sia per le aree rurali, sia per i singoli beneficiari (piccole imprese, aziende di una certa dimensione, *start-up*, ecc.).

⁶⁵ Si veda il 2° *considerando* del reg. UE n. 1305/2013. Si veda, altresì, il reg. UE n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il reg. CE n. 1083/2006 del Consiglio, pubblicato in *G.U.U.E.* n. L 347 del 20 dicembre 2013, p. 320 ss.: muovendo dal presupposto che l’art. 174 TFUE sancisce che, per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale al suo interno, l’Unione deve mirare a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, e che un’attenzione particolare deve essere rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, e che l’art. 175 TFUE prevede che l’Unione debba appoggiare la realizzazione di tali obiettivi con l’azione che essa svolge attraverso il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione “orientamento” – oggi FEASR –, il Fondo sociale europeo, il Fondo europeo di sviluppo regionale, la Banca europea per gli investimenti e altri strumenti, tale regolamento si propone di migliorare il coordinamento e di armonizzare l’attuazione dei fondi che forniscono sostegno nell’ambito della politica di coesione – Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE) e Fondo di coesione – con il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), e per il settore marittimo e della pesca, in particolare con le misure finanziate a norma della gestione concorrente nel Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), stabilendo disposizioni comuni per tutti questi fondi (i “fondi strutturali e di investimento europei – fondi SIE”).

⁶⁶ Si veda l’art. 5 del reg. UE n. 1305/2013.

⁶⁷ Si veda il 4° *considerando* del reg. UE n. 1305/2013.

Per quanto concerne più propriamente il settore forestale, la nuova politica di sviluppo rurale continua a mostrare una grande considerazione nei confronti delle foreste europee: è da almeno venticinque anni, invero, che il legislatore europeo pare avere maturato la consapevolezza che la gestione forestale sostenibile svolge un ruolo strategico nel perseguimento degli obiettivi europei di tutela ambientale e di sviluppo socio-economico dei territori rurali, così come nel raggiungimento degli impegni internazionali di lotta al cambiamento climatico⁶⁸.

L'elemento di maggiore novità presente nella nuova politica di sviluppo rurale risiede, però, nel particolare riguardo mostrato nei confronti del potenziale di sviluppo socio-economico connesso alla risorsa forestale, nonché ai settori e alle filiere produttive a essa collegate: in diversi passaggi del nuovo regolamento sullo sviluppo rurale viene sottolineata, infatti, l'opportunità di far convivere esigenze ambientali e interessi produttivi, segno evidente, questo, che il legislatore europeo ha finalmente compreso che in determinate aree rurali marginali la risorsa forestale può rappresentare una delle principali, se non l'unica, fonte di lavoro e di reddito per le comunità locali.

Questa è una novità di non poco conto per quanto riguarda le esigenze di *energy security*: negli ultimi anni l'impiego energetico delle biomasse legnose ha conosciuto una crescita estremamente significativa, tant'è vero che il legname rappresenta una delle principali fonti di energia rinnovabile in Europa. Nelle sue varie forme (dalle stecche, ai pellet, alla segatura, solo per citarne alcune), il legno o, se si preferisce, la biomassa legnosa copre metà del consumo di energia rinnovabile in Europa e in alcuni Stati membri – quali, ad esempio, la Polonia e la Finlandia – la quota sale oltre l'80 per cento.

Sebbene i consumi di legna da ardere e di biomasse legnose abbiano conosciuto un aumento di dimensioni complessivamente consistenti, in Europa non vi è stata una corrispondente crescita dell'offerta della materia prima. L'Unione europea non produce legname a sufficienza per far fronte al suo fabbisogno, con la conseguenza che buona parte di esso, anziché provenire dai boschi europei, viene importata⁶⁹.

Purtroppo il settore forestale europeo presenta ancora molteplici fattori di

⁶⁸ Si vedano il 20° *considerando* e gli artt. 21-26 del reg. UE n. 1305/2013.

⁶⁹ Nell'Unione europea le importazioni di pellet di legno nel solo 2010 sono cresciute del 10% e il loro commercio globale complessivo (influenzato tanto dai consumi cinesi, quanto da quelli europei) potrebbe quintuplicarsi o sestuplicarsi ogni anno, arrivando (dalle 10-12 milioni di tonnellate) alle 60 milioni di tonnellate nel 2020. A renderlo noto è l'*European Pellet Council*. Una ingente parte di tutto questo legname arriverà dal nuovo *business* delle esportazioni del legno che stanno fiorendo nel Canada Occidentale e nell'America del sud.

criticità: nel sud e nelle aree montane si sono andati rafforzando i fenomeni di estensivizzazione e di abbandono gestionale dei boschi; le produzioni, sotto il profilo quantitativo, sono basse, anche per la scarsa diffusione del c.d. associazionismo forestale; molto spesso negli Stati membri la regolamentazione del settore forestale è demandata a normative complesse e frammentate, che risentono fortemente delle discipline vincolistiche in materia di tutela dei beni ambientali, culturali e del paesaggio; il contesto sociale e culturale europeo, spesso influenzato da una distorta informazione mediatica, è tendenzialmente ostile alle utilizzazioni boschive e alla gestione forestale condotte a fini produttivi⁷⁰; manca a livello europeo un approccio diversificato, che tenga conto delle peculiarità storiche, ecologiche e socioeconomiche che contraddistinguono le diverse aree forestali europee⁷¹.

È vero che negli ultimi anni in molti Stati membri si è assistito, sul piano economico, all'elaborazione di strategie cc.dd. di *wood mobilization*, il cui obiettivo finale è quello di incentivare il più possibile l'aumento della produzione di legname in Europa e il conseguente suo impiego in molte attività a minore impatto ambientale⁷². Senz'altro tali strategie, essendo dirette anche all'aumento della produzione di biomasse forestali, potranno avere un impatto positivo in termini energetici. Tuttavia, il settore forestale europeo è ancora ben lontano dall'aver messo a punto e sfruttato adeguatamente tutto il suo potenziale.

In proposito, rispetto alle passate programmazioni, quella di cui al nuovo regolamento sullo sviluppo rurale contiene alcune novità che sembrano offrire la possibilità di migliorare la capacità di spesa delle misure di interesse forestale da attivare con i piani di sviluppo rurale nel nuovo periodo.

Si pensi alla possibilità di includere e prevedere nei programmi di sviluppo rurale dei «sottoprogrammi tematici rispondenti a specifiche esigenze» che hanno lo scopo di affrontare in modo mirato le necessità di determinati settori produttivi e di aree geografiche particolarmente sensibili, tra cui rientrano anche le zone montane⁷³.

⁷⁰ Si vedano in proposito R. ROMANO, D. MARANDOLA, L. CESARO, *La risorsa forestale nazionale e la nuova Politica di sviluppo rurale 2014-2020*, «Agriregionieuropa», anno 9, numero 34, 2013, p. 36.

⁷¹ Si pensi alle necessità peculiari dell'area mediterranea, che – soprattutto per la vulnerabilità ecologica che la caratterizza rispetto ai paesi del centro-nord Europa – rischiano di non essere valorizzate sufficientemente a causa dell'omologazione delle tipologie di interventi.

⁷² Si vedano M. MAESANO, B. LASSERRE, M. MARCHETTI, *Increasing wood mobilization through Sustainable Forest Management in protected areas of Italy*, «Annals of Silvicultural Research», 38 (1), 2014, pp. 13-21.

⁷³ Si veda, in proposito, G. DEMATTEIS, *La montagna nella strategia per le aree interne 2014-2020*,

L'importanza che i contesti montani sono destinati ad assumere in termini di approvvigionamento energetico non è da sottovalutare, soprattutto alla luce del fatto che negli ultimi anni il modo in cui l'Unione europea si è accostata alle zone montane è mutato: si è passati da un approccio meramente assistenziale a un approccio che è al tempo stesso di supporto e promozionale.

Mentre in passato la montagna veniva vista e trattata alla stregua di un territorio svantaggiato, attualmente essa viene presa in considerazione come territorio "diverso", le cui peculiarità possono rivelarsi strategiche in una prospettiva di sviluppo sostenibile, grazie alle valenze economiche, ambientali, energetiche e culturali di cui è in possesso. Ciò emerge in maniera piuttosto evidente dal «Libro verde della Commissione sulla coesione territoriale» del 2008⁷⁴, nel quale vengono sottolineate, da un lato, le potenzialità dei contesti montani⁷⁵, dall'altro, le opportunità di diversificazione e di sviluppo sostenibile offerte dall'energia rinnovabile e dalle misure di efficienza energetica⁷⁶.

Per quanto concerne la produzione di energie rinnovabili, nei contesti montani la dotazione di risorse è eccezionale, in termini di acque correnti e, quindi, di potenziale idroelettrico, di pascoli e di biomasse, soprattutto boschive⁷⁷.

I contesti montani necessitano, però, di un trattamento differenziato che si giustifica alla luce di certi caratteri esclusivi o nettamente prevalenti. In tale ottica il regolamento sullo sviluppo rurale apre uno spiraglio di tutto rilievo⁷⁸, che, se sfruttato adeguatamente, soprattutto in combinazione con le altre misure adottate nell'ambito delle politiche strutturali, in particolare in quella di coesione territoriale, non potrà che tradursi nel raggiungimento di buoni risultati⁷⁹.

«Agriregionieuropa», anno 9, numero 34, 2013, p. 6. Nella stessa direzione può essere letta anche l'estensione del ventaglio di possibili beneficiari, che viene allargato a tutte le forme associative che caratterizzano il mondo forestale, cogliendo la necessità, più volte sottolineata dagli *stakeholder*, di favorire l'associazionismo e l'integrazione in un settore che lamenta problemi di frammentazione e di disarticolazione delle filiere.

⁷⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale europeo «Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza», del 6 ottobre 2008, COM(2008) 616 def.

⁷⁵ Si veda la Comunicazione della Commissione «Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza», cit., p. 9.

⁷⁶ Si veda la Comunicazione della Commissione «Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza», cit., p. 7.

⁷⁷ Sulle specificità della montagna e sulla sua rilevanza per le politiche pubbliche si veda G. DEMATTEIS, *La montagna nella strategia per le aree interne 2014-2020*, cit., pp. 4-5.

⁷⁸ Si vedano in proposito R. ROMANO, D. MARANDOLA, L. CESARO, *La risorsa forestale nazionale e la nuova Politica di sviluppo rurale 2014-2020*, cit., p. 36.

⁷⁹ Si veda in proposito F. MANTINO, *La riforma della Politica di sviluppo rurale 2014-2020*, «Agriregionieuropa», anno 9, numero 35, 2013, p. 18.

9. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Alla luce delle considerazioni svolte finora, è possibile affermare che non è del tutto irrealizzabile una pacifica convivenza tra la funzione energetica e la funzione alimentare dell'agricoltura.

Peraltro, al di là della individuazione e della conseguente valorizzazione delle agro-energie in grado di avere un impatto minore sulla *food security*, vi sono anche altre strade che potrebbero essere percorribili nel far fronte tanto all'emergenza energetica, quanto all'emergenza alimentare.

I tempi sono maturi per acquisire la consapevolezza che *energy security* e *food security* si raggiungono anche riducendo gli sprechi, rispettivamente di energia e di cibo⁸⁰; la questione della sostenibilità alimentare delle agro-energie di fatto ha a che vedere con un problema di sprechi – quello delle risorse naturali innanzi tutto⁸¹ – e non v'è dubbio che un contributo importante in termini di rafforzamento della sicurezza energetica e della sicurezza alimentare nell'Unione europea potrebbe venire da un'attenta opera di sensibilizzazione dell'opinione pubblica in ordine alla necessità di fare un uso più accorto delle risorse energetiche e alimentari⁸².

In secondo luogo, un contributo sicuramente importante nella lotta all'emergenza energetica, e forse anche all'emergenza alimentare, potrebbe venire dalla tecnologia e dall'innovazione. Negli ultimi anni l'Unione europea non ha importato solo energia, ma anche tecnologie: se vogliamo renderci veramente indipendenti sotto il profilo energetico – e, ripeto, forse anche sotto

⁸⁰ Per quanto concerne più nello specifico l'emergenza alimentare, i dati e le informazioni che ci vengono forniti – ormai quotidianamente – dai *media* consentono di osservare che le questioni che gravitano attorno all'insicurezza alimentare sono sempre più emblematiche delle grandi contraddizioni che affliggono la nostra società: basti pensare che, soprattutto negli ultimi anni, da un lato, si sono moltiplicate le voci di coloro – peraltro, non solo giuristi – che mettono in guardia dai rischi connessi alla diminuzione delle scorte alimentari, a fronte del contestuale costante aumento della popolazione mondiale; dall'altro, si è assistito al progressivo intensificarsi dell'attenzione verso fenomeni, quali *in primis* quello dell'obesità (oggi giorno considerata una vera e propria epidemia), che tutto paiono, fuorché avere a che fare con la scarsa disponibilità di alimenti.

⁸¹ È, perlomeno a mio avviso, uno spreco di risorse destinare terreni agricoli fertili all'installazione di impianti energetici.

⁸² Si vedano in proposito M. VITUARI, F. DE MENNA, *Sprechi alimentari e spreco energetico*, «Ecoscienza», numero 5, 2014, p. 17, i quali ricordano che «secondo stime Fao (2011), circa un terzo del cibo prodotto e distribuito nel mondo viene sprecato lungo la filiera. Questo spreco comporta anche un doppio spreco di energia: da un lato le grandi quantità di *input* energetici utilizzati nella filiera, dall'altro l'energia alimentare prodotta ma non consumata». Il settore agricolo e quello agro-alimentare devono, quindi, migliorare a loro volta nell'impiego di energia pulita, limitando al contempo gli impatti negativi che tuttora hanno certe tipologie di attività in termini di inquinamento e scarso rispetto dell'ambiente.

quello alimentare –, dobbiamo essere disposti a investire nella ricerca e nell'innovazione. A onor del vero, sia nel quadro della nuova PAC, sia nel quadro delle politiche per il clima e l'energia si richiama l'attenzione sull'importanza dell'innovazione: non resta che sperare che una simile presa di coscienza si traduca in azioni concrete, onde scongiurare il pericolo che le buone intenzioni manifestate dal legislatore europeo restino meri proclami.

Da ultimo, consentitemi di spendere qualche parola su quello che a mio avviso è lo strumento principe nella lotta a qualsivoglia emergenza: la prevenzione. La questione del rapporto problematico fra la *energy security* e la *food security* nel contesto della agro-energie nasce a sua volta da emergenze: da un lato, quella delle eccedenze produttive, dall'altro, quella degli *shock* energetici; emergenze che le istituzioni europee talvolta non hanno saputo prevedere, talvolta hanno sottovalutato, talvolta non sono state in grado di affrontare con la dovuta lungimiranza.

Imparare dagli errori commessi diviene allora indispensabile e a ben vedere esiste un solo modo per farlo: comprendere che «l'innovazione non risiede solo nel continuo aggiornamento tecnologico, ma anche nell'angolazione con cui si osservano i problemi»⁸³; occorre puntare sul dialogo fra i saperi e sulla stretta interdipendenza dei diversi ambiti disciplinari per giungere a una progettazione sistemica che consenta di essere pronti alle prossime sfide.

RIASSUNTO

Al giorno d'oggi l'Unione europea è chiamata ad affrontare due sfide particolarmente impegnative: quella della sicurezza energetica e quella della sicurezza alimentare. Negli ultimi dieci anni il legislatore europeo ha concentrato la sua attenzione in particolare sulla necessità di garantire la sicurezza energetica dell'Unione europea, probabilmente pensando che il problema della sicurezza alimentare europeo fosse stato definitivamente risolto. Avere un approvvigionamento sicuro di energia è fondamentale per il benessere dei cittadini e per l'economia europei. Aumentare la produzione di energia nell'Unione europea significa, però, anche ampliare l'utilizzo di fonti rinnovabili. In questo contesto le agro-energie, in quanto fonte di energia alternativa in grado di garantire allo stesso tempo la massima sicurezza energetica e un impatto ambientale meno invasivo, sono sembrate un'ottima soluzione. Le politiche volte a incentivare le agro-energie, unite alla scarsa lungimiranza con cui il legislatore europeo ha definito i contenuti della riforma di medio termine (della PAC), hanno causato una notevole riduzione delle produzioni alimentari. Conseguentemente le colture energetiche sono state messe sotto accusa. Occorre riequili-

⁸³ Così L. BISTAGNINO, *Una questione di etica*, in *Fra etica economia e ambiente*, Aurelio Peccei: un protagonista del Novecento, Atti della giornata di studi in onore di Aurelio Peccei, Torino, 20 novembre 2008, a cura di A. Castagnoli, Seb27, Torino, 2009, p. 99.

brare le esigenze connesse alla *energy security* con quelle riconducibili alla *food security*. La nuova PAC cerca un punto di mediazione fra la necessità di consentire al settore primario di produrre anche allo scopo di diversificare le fonti di approvvigionamento di energia e il bisogno imprescindibile che l'agricoltura sia indirizzata innanzi tutto al soddisfacimento del fabbisogno alimentare.

ABSTRACT

Nowadays the European Union has taken on both the challenge of energy security and that of food security. In the last decade the European legislator has specifically focused his attention on ensuring energy security in the European Union, probably thinking that the problem of European food security had already been solved. Having a secure supply of energy is crucial for the well-being of European citizens and the economy. Increasing energy production in the EU includes further deployment of renewable energies. In this context the appeal of agro-energy has increased: agro-energy is an alternative energy source which is able to guarantee maximum energy security having at the same time a less disruptive environmental impact. Policies aimed at providing incentives for agro-energy crops combined with the lack of foresight of the European legislator in defining the contents of the medium-term reform of the CAP have implied a considerable shrinking of other crops directly or indirectly used as food. Growing crops for bioenergy or biofuels is increasingly viewed as conflicting with food production. It is indispensable to balance the needs of eco-compatible energetic production of agricultural origin with the need to safeguard the basic right to food. The new CAP tries to take into account that, even if nowadays the primary sector is expected to produce also with a view to diversifying energy supply sources, it is necessary, however, to ensure that the increased attention given to agro-energy issues does not imply a decrease in attention to what is known as food security.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- ADORNATO F. (2008): *Farina o benzina? Il contributo dell'agricoltura a un nuovo modello di sviluppo*, «Agricoltura Istituzioni Mercati», fasc. 1, pp. 5-8.
- ALBISINNI F. (2004): *Appunti sulla riforma della PAC di metà periodo*, «Nuovo diritto agrario», pp. 99-132.
- ALBISINNI F. (2013): *Riscoprire l'agricoltura nella nuova PAC?*, «Agriregionieuropa», anno 9, numero 35, pp. 94-99.
- BEVILACQUA P. (2004): *Sicurezza alimentare paradosso dell'eccedenza*, «Agricoltura Istituzioni Mercati», fasc. 3, pp. 5-12.
- BIANCHI D. (2007): *La Politica Agricola Comune (PAC). Tutta la PAC, niente altro che la PAC!*, Felici Editore, Pisa, pp. 1-440.
- BISTAGNINO L. (2009): *Una questione di etica*, in *Fra etica economia e ambiente, Aurelio Peccei: un protagonista del Novecento*, Atti della giornata di studi in onore di Aurelio Peccei, Torino, 20 novembre 2008, a cura di A. Castagnoli, Seb27, Torino, pp. 97-101.

- BOLOGNINI S. (2010): Food security, food safety e agroenergie, «Rivista di diritto agrario», I, pp. 308-333.
- BOLOGNINI S. (2012): *Il difficile temperamento delle esigenze energetiche con quelle alimentari e l'ampliamento dell'agricoltà "virtuale"*, in *Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, Atti dell'Incontro di studi di Udine, 12 maggio 2011, rielaborati e aggiornati, a cura di M. D'Addezio, Giuffrè, Milano, pp. 133-166.
- BOLOGNINI S. (2012): *La carenza idrica nella politica agricola comunitaria*, «Rivista di diritto agrario», I, pp. 415-456.
- BOLOGNINI S. (2013): *Sicurezza alimentare versus sicurezza energetica: conflittualità e criticità*, in *Sicurezza energetica e sicurezza alimentare nel sistema UE. Profili giuridici e profili economici*, Atti del Convegno di Siena, 10-11 maggio 2013, a cura di E. Rook Basile e S. Carmignani, Giuffrè, Milano, pp. 243-266.
- BUFFARIA B. (2011): *Il programma europeo per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti: quale avvenire?*, «Agiregionieuropa», anno 7, numero 24, pp. 43-46.
- CASADEI E. (2011): *Introduzione alla prima sessione*, in *Agricoltura e in-sicurezza alimentare tra crisi della PAC e mercato globale*, Atti del Convegno IDAIC di Siena, 21-22 ottobre 2010, a cura di E. Rook Basile e A. Germanò, Giuffrè, Milano, pp. 9-16.
- COSTATO L. (2004): *La riforma della PAC del 2003 e i cereali (con particolare riferimento al grano duro)*, «Nuovo diritto agrario», pp. 79-97.
- COSTATO L. (2007): *Il nuovo diritto agrario comunitario: diritto agrario o diritto ambientale?*, «Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente», I, pp. 577-579.
- COSTATO L. (2008): *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, «Rivista di diritto agrario», I, pp. 451-463.
- COSTATO L. (2011): *Dalla food security alla food insecurity*, «Rivista di diritto agrario», I, pp. 3-15;
- COSTATO L. (2012): *I nuovi confini del diritto agrario*, «Agricoltura Istituzioni Mercati», fasc. 2-3, pp. 25-30.
- D'ADDEZIO M. (2010): *Quanto e come è rilevante l'agricoltura nel Trattato di Lisbona?*, «Rivista di diritto agrario», I, pp. 248-260.
- D'ADDEZIO M. (2010): *Sicurezza degli alimenti: obiettivi del mercato dell'Unione europea ed esigenze nazionali*, «Rivista di diritto agrario», I, pp. 379-398.
- D'ADDEZIO M. (2012): *Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, in *Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, Atti dell'Incontro di studi di Udine, 12 maggio 2011, rielaborati e aggiornati, a cura di M. D'Addezio, Giuffrè, Milano, pp. 9-30.
- D'ADDEZIO M. (2014): *Agricoltura ed energie rinnovabili: alcune osservazioni del giurista*, in *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, Atti del Convegno IDAIC, Bologna-Rovigo, 25-26 ottobre 2012, a cura di G. Sgarbanti, P. Borghi e A. Germanò, Giuffrè, Milano, pp. 279-295.
- DEMATTEIS G. (2013): *La montagna nella strategia per le aree interne 2014-2020*, «Agiregionieuropa», anno 9, numero 34, pp. 3-6.
- GERMANÒ A., ROOK BASILE E. (2006): *Diritto agrario*, in *Trattato di diritto privato dell'UE*, diretto da G. Ajani e G.A. Benacchio, XI, Giappichelli, Torino, pp. 1-492.
- GIUFFRIDA M. (2011): *La produzione di energia da fonti rinnovabili nel quadro della PAC dopo il Trattato di Lisbona*, in *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario, alimentare e ambientale*, Atti del Convegno di Ferrara, 6-7 maggio 2011, a cura di L. Costato, P. Borghi, L. Russo e S. Manservigi, Jovene, Napoli, pp. 151-168.

- GOLDONI M. (2012): *Utilizzazione di terreni agricoli per la realizzazione di impianti energetici: aspetti giuridici*, in *Agricoltura e contemperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, Atti dell'Incontro di studi di Udine, 12 maggio 2011, rielaborati e aggiornati, a cura di M. D'Addezio, Giuffrè, Milano, pp. 31-40.
- JANNARELLI A. (2005): *Sicurezza alimentare e disciplina dell'attività agricola*, in *Regole dell'agricoltura. Regole del cibo, Produzione agricola, sicurezza alimentare e tutela del consumatore*, Atti del Convegno di Pisa, 7-8 luglio 2005, a cura di M. Goldoni ed E. Sirsi, Il Campano, Pisa, pp. 37-82.
- JANNARELLI A. (2010): *La nuova food insecurity: una prima lettura sistemica*, «Rivista di diritto agrario», I, pp. 565-606.
- LATTANZI P. (2012): *Politiche agricole, politiche energetiche e sicurezza alimentare: farina e benzina*, in *Agricoltura e contemperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, Atti dell'Incontro di studi di Udine, 12 maggio 2011, rielaborati e aggiornati, a cura di M. D'Addezio, Giuffrè, Milano, pp. 41-81.
- MAESANO M., LASSERRE B., MARCHETTI M. (2014): *Increasing wood mobilization through Sustainable Forest Management in protected areas of Italy*, «Annals of Silvicultural Research», 38 (1), pp. 13-21.
- MANTINO F. (2013): *La riforma della Politica di sviluppo rurale 2014-2020*, «Agriregionieuropa», anno 9, numero 35, pp. 18-24.
- PAOLONI L. (2011): *I nuovi percorsi della food security: dal «diritto al cibo adeguato» alla «sovranià alimentare»*, «Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente», I, pp. 159-165.
- PAOLONI L. (2011): *L'attività agricola di produzione energetica*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò ed E. Rook Basile, 2, *Il diritto agroambientale*, Giappichelli, Torino, pp. 239-267.
- RANDAZZO M., SASSI M. (2007): *Le biomasse: una prospettiva internazionale*, *Le biomasse: una prospettiva internazionale*, «Agriregionieuropa», anno 3, numero 9, pp. 9-11.
- ROMANO R., MARANDOLA D., CESARO L. (2013): *La risorsa forestale nazionale e la nuova Politica di sviluppo rurale 2014-2020*, «Agriregionieuropa», anno 9, numero 34, pp. 35-39.
- STRAMBI G. (2011): *Insicurezza alimentare e insicurezza energetica. Quali regole per le agricolture che producono alimenti ed energia?*, in *Agricoltura e insicurezza alimentare tra crisi della PAC e mercato globale*, Atti del Convegno IDAIC di Siena, 21-22 ottobre 2010, a cura di E. Rook Basile e A. Germanò, Giuffrè, Milano, pp. 125-154.
- TAMPONI M. (2009): *Le attività agricole per la produzione di colture energetiche*, in *Politiche di forestazione ed emissioni climalteranti*, a cura di L. Paoloni, Tellus, Roma, pp. 75-83.
- VITTUARI M., DE MENNA F. (2014): *Sprechi alimentari e spreco energetico*, «Ecoscienza», numero 5, pp. 17-19.