



# **Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura**

*In onore di Marco Goldoni*

A cura di

Eloisa Cristiani, Alessandra Di Lauro, Eleonora Sirsi

PISA  
UNIVERSITY  
PRESS



**SAGGI E STUDI**

Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura : in onore di Marco Goldoni / a cura di Eloisa Cristiani, Alessandra Di Lauro, ed Eleonora Sirsi. - Pisa : Pisa university press, 2018. - (Saggi e studi)

343.45076 (22)

I. Cristiani, Eloisa II. Di Lauro, Alessandra III. Sirsi, Eleonora IV. Goldoni, Marco 1. Agricoltura - Diritto costituzionale

CIP a cura del Sistema bibliotecario dell'Università di Pisa



Opera sottoposta a  
peer review secondo  
il protocollo UPI

Il presente lavoro è stato finanziato dall'Università di Pisa per mezzo del "Bando per la concessione di contributi per convegni scientifici e per la pubblicazione degli atti (2018)".

*In copertina:*

*Palazzo della Sapienza, Pisa. Incisione di Viviano Viviani. Collezione privata.*

© Copyright 2018 by Pisa University Press srl  
Società con socio unico Università di Pisa  
Capitale Sociale € 20.000,00 i.v. - Partita IVA 02047370503  
Sede legale: Lungarno Pacinotti 43/44 - 56126 Pisa  
Tel. + 39 050 2212056 - Fax + 39 050 2212945  
[press@unipi.it](mailto:press@unipi.it)  
[www.pisauniversitypress.it](http://www.pisauniversitypress.it)

ISBN 978-88-3339-169-4

progetto grafico: Andrea Rosellini  
impaginazione: 360grafica.it

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi - Centro Licenze e Autorizzazione per le Riproduzioni Editoriali - Corso di Porta Romana, 108 - 20122 Milano - Tel. (+39) 02 89280804 - E-mail: [info@cleareadi.org](mailto:info@cleareadi.org) - Sito web: [www.cleareadi.org](http://www.cleareadi.org).

# Indice

Introduzione 7

## SEZIONE I

AGRICOLTURA, COSTITUZIONE, EUROPA.

L'EVOLUZIONE DELLA MATERIA "AGRICOLTURA" 9

1. Agricoltura tra Europa, Stati e Regioni. Quale futuro per una "non-materia"?  
*Paolo Carrozza* 11
2. Le conseguenze della trasformazione del diritto agrario dell'Unione europea  
*Luigi Costato* 29
3. L'importanza della materia "agricoltura" nel tessuto costituzionale:  
una «retrospettiva prospettica»  
*Paolo Passaglia* 49
4. La "consistenza" della competenza  
legislativa regionale in materia d'agricoltura  
*Clelia Losavio* 63
5. «Per regolarne l'applicazione in Toscana»:  
le osservazioni dei *Georgofili* al progetto del *code rural* napoleonico (1808)  
*Marco Geri* 73
6. «*Agricultura habet multa privilegia*».  
Una *funzione sociale* dell'agricoltura  
nell'esperienza del maturo Diritto comune  
*Andrea Landi* 79

## SEZIONE II

LE "FUNZIONI SOCIALI" DELL'AGRICOLTURA

FRA LE "PROPRIETÀ AGRARIE" E GLI ALTRI DIRITTI 87

1. Proprietà agraria e Costituzione  
(note a margine di una legge e di un disegno di legge)  
*Marianna Giuffrida* 89

2. L'art. 47 Cost. nel dialogo tra Costituzione e agricoltura:  
la *proprietà diretto coltivatrice* tra dinamiche attuative e sviluppo  
dell'attuale contesto economico  
*Nicola Lucifero* 107
3. I "beni collettivi" dal pre-moderno al post-moderno  
*Antonio Jannarelli* 123
4. I beni comuni in agricoltura:  
un modello proprietario tra sviluppo sostenibile e democrazia partecipata  
*Francesco Adornato* 151
5. Gli usi civici nell'inchiesta Jacini  
*Alberto Germanò* 175
6. Sui domini collettivi  
*Eva Rook Basile* 185
7. Il maso chiuso quale paradigma dei rapporti tra Costituzione e agricoltura  
*Luigi Russo* 199
8. La montagna nelle fonti costituzionali  
fra logiche assistenziali e mutamenti di prospettiva  
*Silvia Bolognini* 215
9. Agricoltura di precisione: proprietà o accesso?  
*Matteo Ferrari* 223
10. Minori e donne in agricoltura  
(l'utopico principio costituzionale della parità di trattamento)  
*Alessandra Tommasini* 235
11. I diritti dei contadini e la Costituzione  
*Lorenza Paoloni* 251
12. Le "controversie infinite"  
sulle associazioni agrarie nel Bundesland Tirolo:  
qualche annotazione critica  
*Georg Miriburg* 261
13. "Equi rapporti sociali" e quantificazione del canone di affitto di fondi rustici  
*Giuseppina Pisciotta* 271
14. La prelazione agraria: *de iure condendo*  
*Giangiorgio Casarotto* 291
15. Il "nuovo" IAP  
*Antonio Sciaudone* 313
16. La disciplina italiana delle società *benefit*:  
modalità e tecniche di bilanciamento  
tra interessi interni e interessi esterni all'impresa  
*Francesco Barachini* 335

17. Il tramonto dell'equo canone nel contratto di affitto di fondo rustico  
*Simone Matteoli* 345
18. 'Contatto sociale qualificato', diritto romano e tradizione romanistica:  
Brevi considerazioni a margine di Cass. Civ., sez. I, 12 luglio 2016, n. 14188  
*Federico Procchi* 355

### SEZIONE III

- AGRICOLTURA, AMBIENTE, ALIMENTAZIONE 363
1. Contenere i tiranni:  
la riserva di legge rinforzata in tema di proprietà agraria come strumento  
per comprendere il vigore costituzionale di paesaggio e ambiente  
*Gian Luca Conti* 365
2. Agricoltura e paesaggio: un tangibile esempio di "costituzione incompiuta"?  
*Nicoletta Ferrucci* 389
3. Gli incentivi per le fonti energetiche rinnovabili  
al vaglio della Corte costituzionale  
*Pamela Lattanzi* 401
4. Agricoltura ed energie rinnovabili  
nella Strategia energetica nazionale italiana  
*Giuliana Strambi* 413
5. Agricoltura ed energia.  
Note in merito a un conflitto attualmente ignorato  
dall'ordinamento e ai modi in cui l'art. 44 Cost.  
potrebbe ispirarne l'equa composizione  
*Alessandra Forti* 425
6. La configurazione giuridica del contrasto allo spreco alimentare  
nei profili di tutela ambientale  
*Gioia Maccioni* 443
7. Il lupo, la volpe e... l'orsa.  
Del "rischio penale" dell'abbattimento di animali selvatici molesti  
*Domenico Notaro* 463
8. L'impresa agricola biologica tra responsabilità e controlli  
*Irene Canfora* 473
9. Le competenze legislative nel settore agroalimentare degli OGM  
alla luce del quadro costituzionale attuale  
*Matteo Benozzo* 487
10. La sicurezza alimentare tra vecchio e nuovo:  
tensioni riformatrici e invariante costituzionali  
*Stefano Masini* 497

11. Il diritto al cibo come paradigma giuridico. Alcune considerazioni  
*Ilaria Trapè* 521
12. Alimenti e informazioni “May contain”: quando lo zelo diventa norma  
*Paolo Borghi* 541
13. Tensioni problematiche nei rapporti tra responsabilità penale e rischi collegati  
agli sviluppi della produzione  
*Giovannangelo De Francesco* 573
14. Frodi in commercio di prodotti agro-alimentari: prospettive di riforma  
*Alberto Gargani* 591

# Gli incentivi per le fonti energetiche rinnovabili al vaglio della Corte costituzionale

PAMELA LATTANZI

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. - 2. Elementi di criticità del quadro normativo in materia di incentivi. - 3. Il contenzioso costituzionale sugli incentivi normativi. - 4. Il contenzioso costituzionale sugli incentivi finanziari. - 5. Riflessioni conclusive.

## 1. Introduzione

Secondo i dati ufficiali della Commissione europea, le fonti energetiche rinnovabili (FER) hanno rappresentato nel 2015 circa il 16.4% dei consumi finali lordi di energia nell'Unione<sup>1</sup>. In base alle stesse fonti, già nel 2015, l'Italia ha raggiunto l'obiettivo del 17% di FER nei consumi lordi stabilito dalla Direttiva 2009/28/UE<sup>2</sup>.

Tra i molteplici fattori che hanno permesso all'Italia il raggiungimento di questo obiettivo va considerata, *in primis*, l'adozione di una nutrita serie di misure incentivanti, le quali hanno comportato una significativa implementazione del quadro giuridico in materia di FER, soprattutto a partire dal 2011. Inoltre, va sottolineata la capacità (e caparbietà) degli operatori nello sfruttare le opportunità offerte, nonostante le numerose criticità che il suddetto quadro

<sup>1</sup> Cfr. European Commission, *Renewable Energy Progress Report*, COM(2017) 57, final.

<sup>2</sup> Cfr. *Terza relazione dell'Italia in merito ai progressi ai sensi della direttiva 2009/28/CE* (dicembre 2015). Dati più aggiornati ma non definitivi del Ministero dello sviluppo economico e non contabilizzati secondo il metodo Eurostat indicano che le rinnovabili in Italia nel 2016 hanno coperto il 17.5% dei consumi finali lordi di energia (fonte "Strategia energetica nazionale" 2017 su cui v. nota n. 13). Il risultato energetico conseguito a livello nazionale è ancora più apprezzabile se si considera che nel 2009 la quota di FER nei consumi finali di energia era solo dell'8,86%.

giuridico presenta, tradottesi in un vero e proprio “rischio normativo” per gli investitori. Non si può dimenticare infine che il raggiungimento anzitempo dell’obiettivo energetico è l’esito di un sacrificio che hanno sostenuto in gran parte gli utenti, poiché di fatto l’incentivazione delle rinnovabili rimane a loro carico.

Nonostante i numerosi progressi e i lusinghieri risultati raggiunti, il quadro normativo italiano in materia di incentivazione delle FER sconta ancora una notevole instabilità e conflittualità, con problemi sia per gli operatori sia per i cittadini.

Tutt’ora, infatti, il tema delle rinnovabili solleva un considerevole contenzioso anche a livello costituzionale. Sono molte le questioni che il giudice delle leggi ha risolto sia all’interno di giudizi in via principale sia all’interno di giudizi in via incidentale. Tra queste, alcune hanno investito il binomio agricoltura-energia<sup>3</sup>.

Il presente scritto, dopo una breve descrizione degli elementi di criticità del quadro normativo relativo alle FER, affronterà i principali indirizzi della giurisprudenza costituzionale concernenti le misure incentivanti.

<sup>3</sup> La produzione di energia rinnovabile interessa l’agricoltura sotto molteplici profili. Innanzitutto, viene in rilievo la produzione di una fonte energetica rinnovabile quale è la biomassa che può essere ottenuta dalle colture energetiche, cioè da colture il cui fine predeterminato è l’impiego a scopo energetico, oppure dalle sostanze biologiche residuali (come sottoprodotti e rifiuti di origine vegetale e animale) delle attività agricole e di quelle connesse. Inoltre, la biomassa agricola può essere utilizzata come biocombustibile e bioliquido per la produzione di energia elettrica o termica oppure trasformata in biocarburante dagli stessi agricoltori in impianti collocati nelle loro aziende e dunque in terreni agricoli. Infine, i terreni agricoli possono ospitare impianti a biomassa/biogas, anche non gestiti dagli agricoltori, nonché impianti energetici eolici o fotovoltaici (gli impianti fotovoltaici possono essere installati anche sui tetti dei fabbricati rurali e sulle serre). *Ex multis* sul rapporto tra agricoltura ed energia v.: M.G. ALABRESE, E. CRISTIANI, G. STRAMBI (a cura di), *L’impresa agroenergetica. Il quadro istituzionale, gli strumenti, gli incentivi*, Giappichelli, Torino, 2013; M. D’ADDEZIO (a cura di), *Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche ed alimentari*, Giuffrè, Milano, 2012; M. GIUFFRIDA, *La produzione di energia da fonti rinnovabili nel quadro della PAC dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, 2, p. 128 e ss.; L. PAOLONI, *L’attività agricola di produzione energetica*, in *Trattato di diritto agrario*, a cura di L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, 2, Giappichelli, Torino, 2011, p. 239 e ss.; F. ADORNATO, *Editoriale: Farina o benzina? Il contributo dell’agricoltura ad un nuovo modello di sviluppo*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2008, 1, p. 7 e ss.; N. FERRUCCI, *Produzione di energia da fonti biologiche rinnovabili (il quadro normativo)*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, 2, p. 246 e ss. Sia consentito richiamare sul punto quanto già diffusamente affrontato in P. LATTANZI, *Agricoltura ed energia. L’impresa agricola nella filiera agroenergetica*, Quodlibet, Macerata, 2008.

## 2. Elementi di criticità del quadro normativo in materia di incentivi

Il quadro normativo in materia di FER prevede una serie di misure incentivanti distinguibili in “incentivi normativi”, “incentivi finanziari”, “incentivi normativi-finanziari” e incentivi di “natura non vincolante”<sup>4</sup>. È opinione pressoché unanime che tale quadro normativo sia alquanto complesso e caratterizzato da inadeguatezza e incertezza<sup>5</sup>.

Lo stesso assetto istituzionale delle competenze legislative in materia – sia nel rapporto tra legislatori interni sia nel rapporto tra questi ultimi e il legislatore europeo – ne sarebbe in parte responsabile<sup>6</sup>.

L'energia da fonti rinnovabili rientra nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, 3° co., Cost.), attribuita alla competenza concorrente di Stato e Regioni con la conseguenza che vi concorrono la potestà legislativa statale, che determina i principi fondamentali, e la potestà legislativa delle Regioni, le quali sono tenute ad adottare una propria normativa di dettaglio nel rispetto di detti principi e del principio della leale collaborazione. Al contempo, tuttavia, la materia energia interferisce con una serie di valori o in-

<sup>4</sup> È questa la tassonomia presente nei vari report preparati dall'Italia relativi ai risultati conseguiti negli anni rispetto a quanto stabilito nel “Piano di azione nazionale sulle energie rinnovabili”. V. da ultimo, *Terza relazione dell'Italia in merito ai progressi ai sensi della direttiva 2009/28/CE*, cit. Nel caso degli interventi normativi, si fa riferimento a misure che non hanno natura prettamente finanziaria o economica e che si esplicano, invece, in interventi aventi ad oggetto la previsione di strumenti normativi privilegiati che agevolano il ricorso alle fonti rinnovabili (ad esempio, procedimenti autorizzatori semplificati, diritto di preferenza nella distribuzione e nell'allacciamento alle reti, modalità agevolate di vendita dell'energia, ecc.). Nel secondo caso, si tratta di misure che, al contrario, consistono proprio in un vantaggio di ordine economico (come finanziamenti, sovvenzioni, agevolazioni fiscali, tariffe premiali, ecc.). Ci sono, inoltre, incentivi che hanno al contempo natura normativa e finanziaria (per esempio i titoli di efficienza energetica). Nel quarto, caso, infine si fa riferimento a misure, quali le campagne informative, che mirano a promuovere una maggiore sensibilizzazione della società e degli operatori.

<sup>5</sup> V. ex multis L. AMMANNATI, *L'incertezza del diritto. A proposito della politica per le energie rinnovabili*, in *Riv. quad. dir. ambientale*, 2011, 3; M. D'ADDEZIO, *Agricoltura e contenimento delle esigenze energetiche ed alimentari*, in *Agricoltura e contenimento delle esigenze energetiche ed alimentari*, a cura di M. D'ADDEZIO, Giuffrè, Milano, 2012, p. 21 e ss.; N. RANGONE, *Fonti rinnovabili di energia: stato della regolazione e prospettive di riforma*, in *Giur. cost.*, 2010, 2, p. 1490 ss.; G.F. CARTEI, *Cambiamento climatico ed energia da fonti rinnovabili*, in *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, a cura di G.F. CARTEI, Giappichelli, Torino, 2013.

<sup>6</sup> V. ex multis A. MARZANATI, *Semplificazione delle procedure e incentivi pubblici per le energie rinnovabili*, in *Riv. giur. ambiente*, 2012, 5, p. 501 e ss.; L. CUOCOLO, *Le energie rinnovabili tra Stato e regioni: un equilibrio instabile tra mercato, autonomia e ambiente*, Giuffrè, Milano, 2011.

teressi costituzionalmente riservati alla competenza esclusiva dello Stato (come la tutela dell'ambiente e del paesaggio, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la tutela della concorrenza, ecc.) o alla competenza concorrente Stato-Regioni (come il governo del territorio)<sup>7</sup>. L'energia, inoltre, rappresenta una chiara politica sviluppata anche a livello sovranazionale dalle istituzioni europee; un potere oggi ancora più importante nell'ottica dell'art. 194 del TFUE che riconosce un ruolo specifico alla politica energetica<sup>8</sup>.

In tale sfaccettata cornice costituzionale nazionale e sovranazionale si è sviluppata una legislazione multilivello caratterizzata da una proliferazione di normative statali e regionali, quest'ultime fortemente differenziate le une dalle altre e spesso in contrasto con la disciplina di rango nazionale<sup>9</sup>.

Il quadro normativo in materia di energie rinnovabili non è costituito soltanto da fonti normative primarie nazionali e da leggi regionali<sup>10</sup>. A queste si accompagna, infatti, una nutrita serie di fonti secondarie e di altri atti normativi e "paranormativi" che a volte non sono facilmente classificabili all'interno della gerarchia delle fonti, ma che assumono comunque notevole rilievo nella disciplina delle rinnovabili. Le norme di carattere generale contenute nella legislazione primaria trovano attuazione, specificazione e integrazione in decreti ministeriali, in delibere dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, nonché in atti di altri soggetti pubblici o privati investiti di funzioni di rilievo amministrativo (come il Gestore dei Servizi Energetici o addirittura l'Agenzia delle entrate).

Tale ricca articolazione normativa è il frutto sia di un alquanto criticabile tecnica legislativa a "formazione progressiva", altresì definita «a cascata» poiché, per l'appunto, «prevede che alla norma primaria facciano seguito una serie di norme regolamentari che non hanno per lo più funzione esecutiva, ma, anzi integrativa del testo principale»<sup>11</sup>, sia da un quadro organizzativo caratterizzato da una notevole complessità

<sup>7</sup> Sul punto v. spec. A. COLAVECCHIO, *Il riparto delle attribuzioni in materia di energia tra stato, regioni ed enti locali*, in *Il diritto dell'energia*, a cura di E. PICOZZA, S.M. SAMBRI, CEDAM, Padova, 2015, p. 69 e ss.

<sup>8</sup> Sul punto sia consentito rinviare a P. LATTANZI, *L'energia dopo Lisbona. Il superamento del paradosso energetico*, in *Dalla riforma del 2002 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, a cura di L. COSTATO, P. BORGHI, L. RUSSO, S. MANSERVISI, Jovene, Napoli, 2011.

<sup>9</sup> Sul punto v. la ricostruzione di S. PIANTA, *Le fonti energetiche rinnovabili: profili giuridici*, in *Il diritto dell'energia*, a cura di E. PICOZZA, S.M. SAMBRI, CEDAM, Padova, 2015, p. 550 e ss.

<sup>10</sup> Le fonti normative primarie principali in materia sono rappresentate dal d.lgs. 387/2003, di attuazione delle dir. 2001/77 e dal d.lgs. 28/2011, di attuazione della dir. 2009/28.

<sup>11</sup> V. sul punto L. AMMANNATI, *L'incertezza del diritto. A proposito della politica per le energie rinnovabili*, cit., p. 23, la quale mette in evidenza quanto tale tecnica normativa sia produttiva

Gli incentivi per le fonti energetiche rinnovabili al vaglio della Corte costituzionale

e da un vero e proprio “sovraffollamento istituzionale”. Come è stato ricordato, nella «vicenda delle rinnovabili, in ragione della pluralità di interessi in gioco e del particolare rapporto che intercorre fra gli stessi, interviene una sconfinata gamma di enti chiamati ad apprestarvi tutela»<sup>12</sup> non sempre in maniera cooperativa.

Ciò spiega come mai il quadro normativo delle FER sia caratterizzato da una notevole “instabilità”, nel senso che è soggetto a continui rimaneggiamenti e a una incessante revisione delle norme da parte dei diversi livelli istituzionali interessati, spesso in mancanza di un’adeguata disciplina transitoria<sup>13</sup>.

Alcuni dei profili critici qui evidenziati sono stati oggetto di giudizi di fronte alla Corte costituzionale, che dapprima ha affrontato questioni legate agli incentivi normativi e, più recentemente, anche questioni relative agli incentivi di natura finanziaria.

### 3. Il contenzioso costituzionale sugli incentivi normativi

Il contenzioso sulle misure incentivanti di natura normativa ha riguardato, anzitutto, leggi regionali relative alla definizione del procedimento autorizzatorio e alla individuazione delle aree per la installazione degli impianti<sup>14</sup>. In

di problemi anche in ragione del fatto che la normativa di attuazione spesso non arriva in tempo o non arriva del tutto. Il caso più eclatante è sicuramente l’adozione delle Linee guida nazionali per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, previste dal d.lgs. n. 307/2003 ed emanate con ben sette anni di ritardo (d.m. 10 settembre 2010).

<sup>12</sup> Cfr. G.M. CARUSO, *La complessità organizzativa nel settore delle fonti energetiche rinnovabili*, in *Le energie rinnovabili tra Stato e regioni*, a cura di A. MACCHIATI, G. ROSSI, Milano, Giuffrè, 2009, p. 238. Sulla complessità organizzativa a livello regionale v. A. FARÌ, *Il procedimento di autorizzazione per gli impianti da fonti energetiche rinnovabili. Complessità e spunti di riflessione*, in *www.astrid-online.it*, 2009.

<sup>13</sup> Tale instabilità è segno anche di una debolezza e scarsa lungimiranza nella definizione di “politiche energetiche”. L’Italia è stata a lungo priva di una politica energetica nazionale unitaria, tant’è che per oltre un ventennio – prima della strategia energetica del 2013 – gli interventi nazionali in materia di energie rinnovabili hanno sostanzialmente seguito gli impulsi della politica energetica europea, grazie agli obblighi nazionali imposti dalle direttive comunitarie. Il 10 novembre 2017 è stata approvata una nuova “Strategia energetica nazionale” (SEN) da parte dei Ministri dell’ambiente e dello sviluppo economico che intende raggiungere entro il 2030 l’ambizioso obiettivo di coprire il 28% dei consumi complessivi attraverso le rinnovabili.

<sup>14</sup> V. in merito E. ORLANDO, *Il sistema giuridico italiano in materia di energie rinnovabili*, in *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile: sistemi giuridici comparati, dal livello sovrastatale al locale*, a cura di G. POSTAL, F. GUELLA, F. CORTESE, CEDAM, Padova, 2013, p. 207 e ss.; A. COLAVECCHIO, *Il “punto” sulla giurisprudenza*

quasi tutte le pronunce su tali temi, pur avendo modo di considerare la molteplice valenza della disciplina delle rinnovabili e la conseguente necessità di contemperare i diversi interessi in gioco anche nella determinazione del livello istituzionale competente, la Corte costituzionale ha ribadito la preminenza della legislazione nazionale in quanto espressione della prevalenza della competenza esclusiva statale in materia di ambiente ed ecosistema<sup>15</sup>.

Le sentenze emanate dalla Consulta sul punto hanno avuto ad oggetto l'applicazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, il quale, da un lato, detta norme sulla autorizzazione unica e sulla collocazione degli impianti di energie rinnovabili e, dall'altro, stabilisce che tali attività siano esercitate dalle Regioni o dalle provincie da queste delegate – salvo il caso degli impianti di più grandi dimensioni – al termine di procedimenti che sarebbero dovuti essere disciplinati attraverso “linee guida” nazionali da approvare in Conferenza unificata.

Nelle more dell'arrivo delle “linee guida” nazionali molte Regioni hanno tentato di definire autonomamente le regole per l'autorizzazione e i limiti all'installazione degli impianti previsti dall'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, incappando nella sistematica impugnazione da parte dello Stato e nel conseguente annullamento da parte della Corte costituzionale<sup>16</sup>. Stessa sorte hanno avuto le leggi regionali successive che hanno introdotto procedure più gravose rispetto alle “linee guida”<sup>17</sup>.

*costituzionale in tema di impianti da fonti rinnovabili (nota a Corte Cost., 22 dicembre 2010, n. 366), in Riv. quad. dir. ambientale, 2011, 1.; S. FANETTI, B. POZZO, Subnational resistance against renewable energy: The case of Italy, in Renewable Energy Law in the EU: Legal Perspectives on Bottom-up Approaches, a cura di M. PEETERS, T. SCHOMERUS, Edward Elgar, Cheltenham, 2014, p. 165 e ss.*

<sup>15</sup> S. CARMIGNANI, *Energie rinnovabili e bilanciamento dei valori*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, I, Napoli, Jovene, 2014, p. 227 e ss.

<sup>16</sup> Su questa base ha pronunciato l'illegittimità costituzionale di talune disposizioni di leggi regionali che innalzavano la soglia relativa alla capacità di generazione degli impianti per i quali erano ammesse procedure autorizzatorie semplificate rispetto ai valori massimi previsti nella tabella A allegata al decreto n. 387 del 2003 (cfr. Corte cost., sentt. nn. 313/2010 e 119/2010. Per un commento a quest'ultima sentenza v. F. DI DIO, *Il «paradosso fotovoltaico» dopo la Consulta: criteri di bilanciamento tra impatto paesaggistico e ambientale e sviluppo delle energie rinnovabili*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2010, 5). Con argomentazioni molto simili, il giudice delle leggi ha altresì annullato le norme regionali concernenti la identificazione delle aree non idonee alla installazione di impianti per la produzione delle energie rinnovabili, sostenendo che la competenza statale di natura esclusiva in materia di ambiente, la quale trova espressione nella emanazione di linee guida nazionali per il corretto inserimento degli impianti nel paesaggio, preclude l'identificazione autonoma dei criteri per la corretta collocazione degli impianti di energie rinnovabili da parte delle Regioni (cfr. Corte cost., sentt. n. 166/2009, 119/2010, 344/2010, 44/2011, 166/2014).

<sup>17</sup> V. spec. Corte cost. n. 189/2014.

Gli incentivi per le fonti energetiche rinnovabili al vaglio della Corte costituzionale

All'interno di questa giurisprudenza la Consulta ha avuto modo di esprimersi a volte sul bilanciamento tra esigenze di installazione degli impianti e interessi di natura agricola e ha avvalorato il sacrificio di questi ultimi rispetto alle esigenze energetiche, le quali sono superiori, secondo la Corte, per via della loro diretta rispondenza agli obiettivi di incentivo delle fonti rinnovabili fissati a livello europeo<sup>18</sup>.

Un altro tema su cui è intervenuta la giurisprudenza costituzionale è quello della valutazione di impatto ambientale. Anche in questo caso è stata dichiarata l'incostituzionalità delle norme regionali che deviavano dal quadro in materia previsto a livello europeo e poi attuato a livello nazionale attraverso il Codice dell'ambiente<sup>19</sup>.

In molte di queste sentenze ha giocato un ruolo decisivo il principio di leale collaborazione. La Consulta ha avuto modo di indicare come il bilanciamento tra l'interesse primario alla tutela ambientale e paesaggistica e la diffu-

<sup>18</sup> Nel caso riguardante la legge regionale Campania n. 2/2010, i giudici costituzionali hanno precisato che, in assenza delle linee guida, il bilanciamento tra «esigenze di sostegno del mercato agricolo e di valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, di tutela delle biodiversità e del paesaggio rurale» devono essere considerate «in sede di istruttoria per il rilascio dell'autorizzazione unica» nella Conferenza dei servizi e non anche come «valori che la Regione possa autonomamente tutelare in via preventiva, con la generalità propria dell'intervento legislativo, a discapito dell'esigenza di favorire la massima diffusione degli impianti di energia rinnovabile» (cfr. Corte cost., sent. n. 44/2011). Nel diverso caso relativo ad una legge della Regione Puglia n. 31/2008 la Corte, dopo aver precisato che l'interesse energetico è preminente rispetto a quello allo sviluppo della produzione agricola, ha affermato che «la norma regionale impugnata persegue un obiettivo che trascende i limiti tracciati dalla normativa statale di principio, in un ambito materiale ove la Corte ha già ravvisato la prevalenza della materia "energia" (sentenza n. 119 del 2010). Si tratta, infatti, di conseguire lo scopo, originato dal diritto dell'Unione, di raggiungere una quota di energia da fonti rinnovabili, come indicato da ultimo dall'art. 3 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2011/77/CE e 2003/30/CE)» (cfr. Corte cost., sent. n. 166/2014). Sul punto v. S. BOLOGNINI, *L'ubicazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in zona agricola e il necesse est della Corte costituzionale, fra reticenze e ipocrisi*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, 2, p. 166 e ss.

<sup>19</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 93/2013 e più recentemente sentt. n. 267/2016 e n. 232/2017. È interessante notare che sul problema della collocazione degli impianti di biomasse è intervenuta anche la Corte di giustizia dell'UE con una sentenza che ha riguardato la valutazione di impatto ambientale cd. "postuma" di tali impianti. Cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, prima sezione, sent. 26 luglio 2017, cause riunite C-196/16 e C-197/16. Sulla stessa questione è attualmente pendente un altro procedimento (C-117/17).

sione degli impianti di energie rinnovabili debba essere garantito attraverso il ricorso ai metodi di cooperazione tra diversi livelli istituzionali. Solo una volta raggiunto tale equilibrio, nell'ambito di ogni Regione i criteri così definiti potranno essere adeguati alle specifiche esigenze e caratteristiche territoriali<sup>20</sup>.

#### 4. Il contenzioso costituzionale sugli incentivi finanziari

Il contenzioso in merito agli incentivi di natura finanziaria è molto più limitato, oltre che piuttosto recente. Sono tre le pronunce della Corte costituzionale di particolare rilievo in questo ambito.

La prima sentenza ha interessato il tema delle agevolazioni fiscali inerenti alla produzione di energia elettrica da fotovoltaico quale attività agricola connessa<sup>21</sup>. Si tratta di un tema caratterizzato, da un lato, da una disciplina articolata su più livelli, in cui atti amministrativi generali (quali le circolari dell'Agenzia delle Entrate) non hanno svolto solo un compito meramente interpretativo delle fonti superiori, ma hanno integrato o colmato le lacune delle disposizioni legislative<sup>22</sup>, dall'altro, da una forte contraddizione di ordine sistematico tra le norme incentivanti e la norma codicistica sull'impresa agricola alla quale le prime si riferiscono<sup>23</sup>. Fin da subito, in ragione della mancanza di un collegamento funzionale con le attività principali e di un nesso tra impianti fotovoltaici e uso agricolo del terreno, l'inclusione della produzione di energia da fotovoltaico nell'ambito delle attività connesse è stata considerata dalla dottrina più autorevole come una «ferita sistematica ai confini dell'agrarietà»<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 282/2009.

<sup>21</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 66/2015.

<sup>22</sup> I. CANFORA, *Il fondo rustico, i pannelli solari e l'agrarietà per connessione: come non snaturare la vocazione agricola dell'impresa*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, 4, parte II, p. 246.

<sup>23</sup> È necessario precisare che l'incentivo in questione è stato introdotto a fini prevalentemente fiscali, ma produce effetti anche sul piano civilistico, ampliando il novero delle attività connesse, per cui, per tale profilo può essere ritenuto anche come incentivo normativo. Si è scelto di considerarlo all'interno degli incentivi finanziari perché il *petitum* del giudizio a quo riguardava esclusivamente l'aspetto fiscale dell'incentivo.

<sup>24</sup> Cfr. M. GOLDONI, *Utilizzazione di terreni agricoli per la realizzazione degli impianti energetici: aspetti giuridici*, in *Agricoltura e temperamento delle esigenze energetiche e alimentari*, a cura di M. D'ADDEZIO, Giuffrè, Milano, 2012, p. 39. Come opportunamente osservato, la produzione di energia da fonti fotovoltaiche poiché proviene «esclusivamente dalla ricezione dei raggi solari, non sfrutta in alcun modo l'attività agricola di coltivazione, allevamento e selvicoltura, né gli strumenti propri per lo svolgimento di

Gli incentivi per le fonti energetiche rinnovabili al vaglio della Corte costituzionale

Ebbene con questa pronuncia, la Corte, nel riconoscere la legittimità dell'incentivo finanziario in questione<sup>25</sup>, conferma che la produzione di energia da fotovoltaico sia da considerarsi attività connessa e, nello specifico, attività di fornitura di beni. La Consulta, inoltre, compie un tentativo, alquanto discutibile, di ricucire lo strappo operato alla *ratio* dell'agrarietà per connessione applicando all'attività in questione i parametri di cui al terzo comma dell'art. 2135 c.c., ovvero l'«utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola»<sup>26</sup>. Nella sentenza l'attenzione viene posta sul fondo quale "risorsa" primaria dell'impresa agricola che, anche quando è utilizzato per la collocazione degli impianti fotovoltaici, deve comunque risultare normalmente impiegato nell'attività agricola. Di tal guisa l'arresto giurisprudenziale, pur rendendo necessaria la coesistenza tra l'attività fotovoltaica e un'altra attività agricola in cui il fondo sia normalmente impiegato, finisce però con l'affermare l'assenza di un nesso funzionale tra l'attività di produzione di energia da fonti fotovoltaiche e le attività principali, riconoscendo il fondo quale mera occasione per la produzione di energie rinnovabili<sup>27</sup>.

La seconda pronuncia che qui affrontiamo ha sempre a che fare con il complesso e controverso tema degli incentivi finanziari al fotovoltaico, questa volta relativi al famoso "conto energia". Con essa la Corte costituzionale ha ritenuto non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 26, comma 3, del decreto-legge n. 91/2014, convertito nella legge n. 116/2014, che aveva rimodulato con effetti retroat-

tali attività», cfr. I. CANFORA, *Il fondo rustico, i pannelli solari e l'agrarietà per connessione: come non snaturare la vocazione agricola dell'impresa*, cit., parte II, p. 245.

<sup>25</sup> La Corte costituzionale ha riconosciuto non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Commissione tributaria provinciale di Agrigento in merito alle norme della legge finanziaria per il 2006 e per il 2007 «nelle parti in cui non stabiliscono alcun limite di natura qualitativa e/o quantitativa oltre il quale la produzione e la cessione di energia elettrica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche effettuate dagli imprenditori agricoli cessa di essere attività connessa a quella agricola e diviene attività industriale che genera reddito di impresa soggetto a tassazione ordinaria» in quanto, secondo il giudice delle leggi, il requisito della prevalenza è da considerarsi immanente in ogni attività agricola connessa, così come previsto dal comma 3, dell'art. 2135 c.c., che rappresenta la «norma base della materia» (punto 4.3 c.i.d.).

<sup>26</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 66/2015, punto 4.3 c.i.d.

<sup>27</sup> In senso critico sulla pronuncia v. I. CANFORA, *Il fondo rustico, i pannelli solari e l'agrarietà per connessione: come non snaturare la vocazione agricola dell'impresa*, cit.; G. FERRARA, *Il regime fiscale della produzione e cessione di energia elettrica fotovoltaica supera il vaglio del giudizio di legittimità: il limite della connessione con l'attività agricola principale*, in *Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare*, 2015.

tivi – nonché eccessivamente pregiudizievoli secondo il giudice *a quo* – le tariffe incentivanti previste nelle convenzioni sottoscritte da varie società e imprenditori individuali titolari di impianti fotovoltaici di maggiore potenza<sup>28</sup>.

Qui la Consulta, pur riconoscendo che gli incentivi finanziari alle energie rinnovabili devono avere carattere di stabilità a lungo termine al fine di creare certezza e legittimo affidamento per gli investitori – in linea con l'indirizzo proveniente dalla giurisprudenza della Corte di Lussemburgo<sup>29</sup> –, ha ritenuto che il legislatore mantiene la facoltà di operare interventi modificativi di leggi incentivanti previgenti, purché non incida in modo irragionevole e arbitrario su posizioni giuridiche oramai consolidate frustrando così l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica<sup>30</sup>. La normativa censurata, infatti, adegua gli incentivi fotovoltaici all'aumentata remuneratività di essi e, con logica perequativa, destina i correlativi minori oneri per l'utenza alla riduzione delle tariffe elettriche degli utenti. Secondo la Corte, perciò, il legislatore ha operato un equo bilanciamento tra le opposte esigenze di garantire la sostenibilità nel tempo della politica di supporto alle energie rinnovabili e di ridurre il peso economico di incentivi che gravano anche sugli utenti finali dell'energia elettrica.

Da ultimo occorre dar conto di una recente sentenza (n. 51/2017) che dichiara incostituzionali alcune delle norme sanzionatorie del d.lgs. n. 28/2011<sup>31</sup>. Pur limitandosi a prendere in considerazione solo il profilo legato all'eccesso di delega compiuto dal Governo in sede di emanazione del decreto, la Corte costituzionale in un passaggio finale del considerato in diritto ricorda come le norme sanzionatorie poi dichiarate incostituzionali erano capaci di incidere in modo eccessivamente afflittivo «sull'esercizio della libertà di iniziativa economica privata imprenditoriale (in un settore di attività particolarmente legato al sostegno di incentivi)<sup>32</sup>».

<sup>28</sup> Per un approfondimento degli aspetti amministrativi della vicenda v. E. MARIANI, *Stabilità degli incentivi alle fonti rinnovabili e potere rimodulativo del Legislatore: il punto di vista della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2017, 15.

<sup>29</sup> Cfr. Corte di giustizia, sez. III, sent. 10 settembre 2009, (causa C-201/08, *Plantanol GmbH*).

<sup>30</sup> V. Corte. cost., sent. n. 16/2017, punto 8.3 del c.i.d.

<sup>31</sup> In base ad esse ove si fosse accertato, a seguito dell'esame della domanda di incentivazione, che i lavori di installazione di un impianto fotovoltaico non sono erano stati conclusi entro il 31 dicembre 2010 il GSE avrebbe dovuto rigettare la richiesta e disporre «l'esclusione dagli incentivi degli impianti che utilizzano anche in altri siti le componenti dell'impianto non ammesso all'incentivazione». Cfr. artt. 23, comma 3, e 43, comma 1, d.lgs. n. 28/2011.

<sup>32</sup> Cfr. Corte. cost., sent. n. 51/2017, punto 5.2 del c.i.d.

## 5. Riflessioni conclusive

Nell'arco di quasi un quindicennio dal d.lgs. n. 387 del 2003, la Corte costituzionale ha risolto numerose controversie sorte per via delle criticità caratterizzanti la disciplina degli incentivi.

In primo luogo, la Consulta è intervenuta a ricomporre i confini delle competenze dei legislatori statale e regionale attraverso una serie di pronunce che hanno valorizzato la dimensione nazionale pur dentro la garanzia del principio di leale collaborazione.

In secondo luogo, la Corte costituzionale si è espressa sulla “instabilità” della disciplina incentivante, ritenendola non lesiva del legittimo affidamento degli operatori, con ciò sottolineando il “rischio normativo” implicato negli investimenti compiuti nel settore energetico, in particolare in quello fotovoltaico, che, pur tuttavia, in una più recente pronuncia, ha riconosciuto come particolarmente legato al sostegno di incentivi.

In terzo luogo, la Corte, con la pronuncia sulle agevolazioni fiscali inerenti al “fotovoltaico agricolo”, ha tentato di ricucire lo strappo operato da una misura incentivante al tessuto normativo preesistente.

Con quest'ultima sentenza e con quelle concernenti la collocazione degli impianti nel territorio, la Consulta ha avuto modo di esprimersi su alcune delle sfaccettature del binomio agricoltura-energia. Tutte le sentenze *de quibus* seguono lo stesso indirizzo: dare priorità allo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili e alla loro diffusione per garantire il raggiungimento degli obiettivi europei<sup>33</sup>.

A breve, il complesso quadro normativo ora descritto dovrà fare i conti con le novità che verranno introdotte a livello europeo e che dovranno trovare attuazione a livello nazionale<sup>34</sup>. Tra queste novità, alcune si incentrano su profili delicati in merito ai quali la Corte costituzionale ha avuto modo di

<sup>33</sup> I. CANFORA, *Il fondo rustico, i pannelli solari e l'agrarietà per connessione: come non snaturare la vocazione agricola dell'impresa*, cit., parte II, p. 251.

<sup>34</sup> La Commissione ha dato il via a un ampio e ambizioso pacchetto di modifiche normative rivolto ad attuare gli impegni presi dall'Unione europea in ambito internazionale (nel quadro dell'Accordo di Parigi del 2015, e nel contesto del G20 e del G7), e a garantire il rispetto della decisione del Consiglio europeo dell'ottobre 2014 di raggiungere un livello complessivo delle energie rinnovabili del 27% nel 2030. Fanno parte di questa strategia sia la Comunicazione della Commissione europea dal titolo *Nuovo slancio all'innovazione nel settore dell'energia pulita* (COM(2016) 763-finale) sia la *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili* (COM(2016) 767-finale).

esprimersi, come quello relativo al rapporto tra stabilità del sostegno finanziario e revisioni degli incentivi<sup>35</sup>; altre, come la maggiore spinta verso la sostenibilità alimentare delle biomasse da garantirsi anche attraverso un più importante impiego di rifiuti e residui, richiamano l'attenzione su questioni alquanto complesse, oggetto, anche a livello nazionale, di interventi legislativi molteplici, di un intenso dibattito dottrinale oltretutto di numerosi interventi giurisprudenziali (anche a livello costituzionale)<sup>36</sup>. Si tratta di elementi che riproducono alcune delle criticità di cui abbiamo già parlato e che solo il maggiore coordinamento tra i legislatori nazionali ed europeo potranno aiutare a risolvere.

<sup>35</sup> La *proposta di Direttiva* prende posizione su diversi casi di legislazioni nazionali che, analogamente a quella italiana, hanno rimodulato il regime degli incentivi con efficacia retroattiva. L'articolo 6 della *Proposta di Direttiva* mira a garantire che qualora gli Stati membri decidano di procedere a revisioni del livello e delle condizioni del sostegno già concesso tale operazione non incida negativamente sui progetti finanziati. L'art. 15, par. 3, dispone inoltre che sia pubblicato un calendario a lungo termine (minimo 3 anni) relativo ai previsti stanziamenti per il sostegno.

Sul caso specifico della Spagna v. A. GARCIA ESTANISLAO, *The new electricity sector law: regulatory risk versus legal security and the support of renewable energy*, in *Il diritto dell'economia*, 2015, 2, p. 221 e ss. In generale, sull'intera vicenda degli incentivi a livello europeo, v. A. BOUTE, *The quest for regulatory stability in the EU energy market: an analysis through the prism of legal certainty*, in *European Law Review*, 2017, p. 675 e ss.

<sup>36</sup> Si pensi, ad esempio, che la *proposta di Direttiva* chiarisce come i residui di colture agricole siano rifiuti mentre il D.M. del 13 ottobre 2016, n. 264, *Regolamento recante criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti*, consente la qualificazione di tali residui come "sottoprodotti".