

KE00 2062842



Osservatorio sulle regole dell'agricoltura e dell'alimentazione

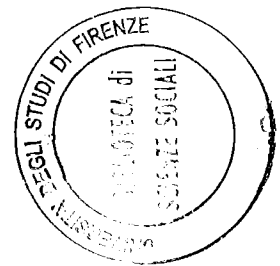
Collana di Studi e Ricerche di Diritto Agrario e Alimentare

3

AGRICOLTURA E CONTEMPERAMENTO DELLE ESIGENZE ENERGETICHE ED ALIMENTARI

ATTI DELL'INCONTRO DI STUDI
UDINE 12 MAGGIO 2011
rielaborati e aggiornati

A cura di
Mariarita D'Addezio



965206-30

313
402
2009/10/10



GIUFFRÈ EDITORE



* 9 6 5 2 0 6 - 3 0 *

ISBN 88-14-17552-7

Il presente volume è stato pubblicato con il contributo per il Programma di ricerca cofinanziato dal MIUR 2008 prot. 2008EB2P8K_002 dal titolo: «L'agricoltura nel sistema della produzione di beni sicuri», Unità di ricerca dell'Università degli Studi di Udine, Resp. Scient. prof.ssa M. D'Addezio, nell'ambito del Progetto nazionale dal titolo «L'agricoltura nel sistema della produzione di beni sicuri: alimenti ed energia», Coord. Scient. prof.ssa Eva Rook Basile e, successivamente, prof.ssa Sonia Carmignani

Non sempre è possibile passare a breve dallo svolgimento di un incontro di studi alla pubblicazione dei relativi Atti. Quando tra i due momenti intercorre un certo periodo di tempo, l'intervallo può essere utile, anche grazie alla disponibilità degli studiosi coinvolti, per svolgere approfondimenti, integrazioni e aggiornamenti. Ciò soprattutto quando, come in questo caso, le tematiche sono affrontate nell'ambito di un progetto di ricerca ancora in corso e si collocano in un quadro normativo fluido e in evoluzione.

Mariarita D'Addezio

Udine, maggio 2012

© Copyright Dott. A. Giuffrè Editore, S.p.A. Milano - 2012
Via Busto Arsizio, 40 - 20151 MILANO - Sito Internet: www.giuffre.it

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

Tipografia «MORI & C. S.p.A.» - 21100 Varese - Via F. Guicciardini 66

INDICE

	<i>pag.</i>
MARIARITA D'ADDEZIO, <i>Agricoltura e contemperamento delle esigenze energetiche ed alimentari</i>	9
MARCO GOLDONI, <i>Utilizzazione di terreni agricoli per la realizzazione degli impianti energetici: aspetti giuridici</i>	31
PAMELA LATTANZI, <i>Politiche agricole, politiche energetiche e sicurezza alimentare: farina e benzina</i>	41
GIOIA MACCIONI, <i>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</i>	83
SILVIA BOLOGNINI, <i>Il difficile contemperamento delle esigenze energetiche con quelle alimentari e l'ampliamento dell'agrarietà "virtuale"</i>	133
LUIGI COSTATO, <i>Considerazioni conclusive</i>	167

“destinazione agricola” e mettere in crisi non poche disposizioni in materia di affitto e di prelazione agraria (17): risulta così confermata l'immagine di una contraddizione non facilmente sanabile fra agroenergie e agricoltura.

(17) Anche su questi profili v. S. BOLOGNINI, *infra*, p. 85 ss.

PAMELA LATTANZI

**POLITICHE AGRICOLE, POLITICHE ENERGETICHE
E SICUREZZA ALIMENTARE: FARINA E BENZINA (*)**

SOMMARIO: 1. Alcuni dati sullo sviluppo delle agroenergie. — 2. Benefici e criticità delle agroenergie. — 3. Obiettivi politici energetici e agricoli nell'UE alla ricerca di un equilibrio sostenibile. — 4. La sostenibilità alimentare nella più recente normativa europea e nazionale. Il contesto normativo europeo: la normativa sulle energie rinnovabili e sui biocarburanti. — 5. (*Segue*). Il contesto normativo europeo: la normativa adottata nell'ambito della politica agricola comune. — 6. (*Segue*). Il contesto normativo nazionale: il d.lgs. n. 28 del 2011. — 7. Alcune riflessioni conclusive sulle possibili soluzioni per garantire anche la sostenibilità alimentare.

1. Dall'inizio del terzo millennio stiamo assistendo ad una rapida e significativa espansione delle energie rinnovabili. Molti Paesi (ad alto, medio e basso reddito) hanno fissato ambiziosi *target* e posto in essere altrettanto ambiziose politiche energetiche volte al loro conseguimento; ciò condurrà inevitabilmente ad un impiego di fonti rinnovabili ancora più consistente nel prossimo futuro (1).

L'Unione europea ha stabilito che entro il 2020 il 20% dell'energia totale consumata nel suo territorio dovrà provenire da fonti ener-

(*) Il presente lavoro ha per oggetto un argomento che, oltre ad essere funzionale alla Ricerca PRIN 2008 Prot. 2008EB2P8K_002, «L'agricoltura nel sistema della produzione di beni sicuri», Unità di ricerca dell'Università degli Studi di Udine, Responsabile: Prof.ssa M. D'Addezio, rientra anche nell'ambito della ricerca PRIN 2008 Prot. 2008M2C4NR, «Agricoltura e crisi alimentari. Strategie, regole e tecniche», Coordinatore nazionale: Prof. F. Adornato, Unità di ricerca dell'Università di Macerata.

(1) V. da ultimo INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, *Deploying renewables - Best and Future Policy Practice*, reperibile su www.iea.org, ove si sottolinea l'avvenuto *coming of age* delle energie rinnovabili: «Many governments have increased efforts to promote deployment of renewable energy — low-carbon sources that can strengthen energy security. This has stimulated unprecedented rise in deployment, and renewables are now the fastest growing sector of the energy mix».

getiche rinnovabili (in prosieguo FER) e che il 10% dei carburanti utilizzati dovrà anch'esso essere costituito da fonti rinnovabili (2). Questi propositi si sono tradotti per gli Stati membri in obiettivi vincolanti da perseguirsi tramite idonee misure nazionali.

Per l'Italia l'obiettivo da conseguire, per quanto riguarda il consumo interno di energia, è del 17%. Nel 2008 le fonti rinnovabili di energia hanno contribuito complessivamente al consumo interno lordo (CIL) italiano per una percentuale di poco superiore al 9,6% (3). La strada si prospetta lunga, ma già sul fronte dell'energia elettrica nel 2010 si registra un notevole miglioramento rispetto al 2009, segnando un *trend* di crescita importante (4).

In questo scenario, il contributo delle agroenergie (5) risulta significativo.

(2) Tali obiettivi sono stati enunciati per la prima volta nell'ambito della strategia sul miglioramento del 20% dell'efficienza energetica entro il 2020, oggetto della comunicazione della Commissione del 19 ottobre 2006 dal titolo «Piano d'azione per l'efficienza energetica: concretizzare le potenzialità», Piano avallato dal Consiglio europeo nel marzo 2007 e dal Parlamento europeo nella risoluzione del 31 gennaio 2008. Sono stati inoltre confermati dalla Comunicazione della Commissione del 10 gennaio 2007, «Tabella di marcia per le energie rinnovabili nel 21° secolo: costruire un futuro più sostenibile» e successivamente dal Consiglio europeo del marzo 2007 e dal Consiglio europeo del giugno del 2008. Infine, sono stati resi vincolanti con la direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/20/CE.

(3) C. MANNA-A. FIDANZA, *Le fonti rinnovabili 2010, ricerca e innovazione per un futuro low-carbon*, Roma, 2010, reperibile su www.enea.it.

(4) V. a tal proposito i dati pubblicati sul sito www.gse.it e www.terna.it.

(5) È in uso anche un'altra terminologia, quella di bioenergia, per indicare la biomassa e i biocarburanti, ed in generale l'energia elettrica e calorica derivata dalla biomassa. Il termine agroenergia si ritiene si presti maggiormente ad esprimere il rapporto tra la biomassa agricola e le varie destinazioni energetiche, anche in considerazione del fatto che il termine bioenergia viene impiegato per indicare, più in generale, l'energia prodotta da biomasse, le quali possono essere costituite anche dalla parte biodegradabile di rifiuti industriali e urbani, che nulla hanno a che fare con l'agricoltura. Di fatti secondo la direttiva 2009/28 per biomassa deve intendersi: «la frazione biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui di origine biologica provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali), dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, comprese la pesca e l'acquacoltura, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani».

Il termine bionergia, inoltre, si presta ad essere frainteso in quanto potrebbe suggerire erroneamente un legame con l'agricoltura biologica che nulla a che fare — almeno fino ad oggi — con la coltivazione della biomassa utilizzata a fini energetici, anzi,

Innanzitutto, le statistiche rivelano come negli anni sia aumentato consistentemente il contributo delle agroenergie nel bilancio energetico europeo e nazionale (6).

Inoltre, il Piano d'azione nazionale per le fonti rinnovabili (in prosieguo PAN) approvato nel giugno 2010 in attuazione della direttiva 2009/28 assegna a queste un ruolo fondamentale per il raggiungimento dell'obiettivo vincolante del 17% (7).

Anche sul piano europeo deve registrarsi l'assegnazione di un ruolo significativo alle agroenergie nel raggiungimento degli obiettivi energetici europei. Dai vari Piani d'azione nazionali emerge che gli Stati attribuiscono alla biomassa un ruolo dominante rispetto alle altre fonti nell'ambito della climatizzazione (la biomassa contribuirà per l'81,1%) e dei trasporti (il biodiesel contribuirà per il 65,9%, il bioetanolo per il 22,2%) ed un ruolo di rilievo anche nel settore elettrico (la biomassa contribuirà per il 19,1%) (8). Ciò dimostra che è proprio dalle agroenergie che ci si aspetta il maggior contributo per il conseguimento degli obiettivi energetici al 2020 e che, conseguentemente, il loro attuale contributo al consumo interno lordo europeo dovrà più che raddoppiare (9).

come avremo modo di vedere, quest'ultima, dal punto di vista ambientale, pone serie questioni di sostenibilità al contrario dell'agricoltura biologica.

(6) v. C. MANNA, *La produzione di energia da fonti rinnovabili in Italia e il contributo dell'agricoltura*, in *Agriregionieuropa*, 2011, n. 24, p. 13 ss.; C. MANNA-A. FIDANZA, *op. loc. cit.*

(7) Il PAN prevede che al 2020 le biomasse dovrebbero diventare le prime rinnovabili coprendo il 44% dei consumi di rinnovabili (20% elettricità, 58% calore, 84% dei biocarburanti). Queste proiezioni sono peraltro confermate anche dalle recenti analisi di scenario elaborate dall'ENEA, *Rapporto Energia e ambiente - Analisi e scenari 2009*, reperibile su www.enea.it.

I dati riportati nel PAN in merito al potenziale termico sono stati fortemente criticati in quanto ritenuti ampiamente inferiori a quelli reali. Sul punto v. D. PETTENELLA-N. ANDRIGHETTO, *Le biomasse legnose a fini energetici in Italia: uno sleeping giant?*, in *Agriregionieuropa*, 2011, n. 24, p. 18 ss.; A. MOLOCCHI, *Rinnovabili termiche e piano d'azione nazionale. Quei numeri che non fanno sistema*, in *Energia ambiente e innovazione*, 2010, 5, p. 16 ss.

(8) V. ECN-EEA, *Renewable Energy Projections as Published in the National Renewable Energy Action Plans of the European Member States*, 2011, reperibile su <http://www.ecn.nl/units/ps/themes/renewable-energy/projects/nreap/reports/>.

(9) Cfr. B. ATANASIU, *The role of bioenergy in the national Renewable energy action plans: a first identification of issue and uncertainties*, reperibile su www.ieep.org.

2. Un simile interessamento nei confronti delle agroenergie si giustifica sostanzialmente con il riconoscimento di significativi benefici conseguenti all'impiego di biomassa a fini energetici sia per i Paesi a basso e medio reddito che per quelli ad alto reddito.

Innanzitutto si evidenziano i benefici ambientali — *in primis* in ordine alla riduzione delle emissioni climalteranti (10) — e nell'ottica della sostituzione dei combustibili fossili, come è noto destinati gradualmente ad esaurirsi, e dunque nell'ottica della garanzia della sicurezza energetica mondiale (11).

Inoltre, non vanno trascurati i vantaggi di carattere socio-economico per i Paesi a basso e medio reddito che, trovandosi naturalmente in una posizione privilegiata per la produzione della biomassa, possono sfruttare tale possibilità come veicolo di sviluppo rurale con

(10) Le agroenergie, nel rispetto di determinate condizioni, possono essere «considerate *carbon neutral*, ciò significa che emettono un quantitativo di gas serra pari a quello catturato durante la fase di coltivazione. In questa maniera il bilancio netto di emissioni è nullo. Questa caratteristica li differenzia dai carburanti di origine fossile». Così F. REALE, *Ruolo e potenzialità dei biocarburanti nel panorama energetico mondiale, in Sviluppo sostenibile. Tutela dell'ambiente e della salute umana*, Atti del 10° congresso CIAF (Perugia, 9-10 aprile 2010), Perugia, 2010, p. 373. In generale sulle implicazioni giuridiche per il settore primario conseguenti alla lotta alle emissioni climalteranti, v. AA.VV., *Politiche di forestazione ed emissioni climalteranti*, a cura di L. Paoloni, Roma, 2009, *passim*.

(11) Si ricorda come proprio la necessità di garantire la *energy security* sia stata la spinta ad avviare a livello europeo una strategia di promozione di tutte le fonti energetiche rinnovabili. Le FER, infatti, per lungo tempo sono state oggetto di considerazione solo in quanto capaci di offrire una soluzione al problema della dipendenza dalle importazioni, essendo fonti energetiche alternative ai combustibili fossili. Con l'aggravarsi delle questioni ambientali connesse alla produzione e all'utilizzazione di energia e carburanti — in particolare di quelle legate al cambiamento climatico — l'interesse nei confronti delle FER riceve ulteriore impulso per via delle loro potenzialità in ordine alla riduzione delle emissioni climalteranti. Così, al consolidarsi della posizione dell'Unione europea nei confronti del cambiamento climatico, la promozione delle fonti energetiche rinnovabili diventa una priorità degli obiettivi energetici e ambientali comunitari. A queste considerazioni si sono poi aggiunte altre finalità di carattere socio-economico.

V. *infra* nel testo e v. sul punto anche 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, Siena 21-22 ottobre 2010, a cura di E. Rook Basile ed A. Germanò, Milano, 2011, p. 134 ss.

positive ricadute sul reddito e sull'occupazione (12) nonché sull'accesso all'energia (13).

Benefici economici e sociali si contano, ovviamente, anche per i Paesi ad alto reddito. A tal proposito, l'Unione europea ha evidenziato come l'impiego della biomassa, particolarmente adatto ad applicazioni regionali e locali, costituisca un aspetto dello sviluppo regionale in quanto capace di rafforzare la coesione sociale ed economica tra le regioni dell'Unione; rappresenti poi una valida opportunità per le industrie europee specializzate in tecnologie relative all'energia rinnovabili, sia all'interno dell'Unione che verso i Paesi terzi, contribuendo così alla creazione di nuovi posti di lavoro; produca effetti positivi sull'occupazione in agricoltura e sulla diversificazione del guadagno degli agricoltori (14).

Si deve tuttavia sottolineare come parallelamente alla rapida

(12) v. A. ZEZZA, *Fattori economici e politici nella produzione di biocarburanti*, in *Bioenergie: quali opportunità per l'agricoltura italiana*, a cura di A. Zezza, Napoli, 2008, p. 193 s. V. in merito anche la Comunicazione della Commissione, «Strategia europea per i biocarburanti», COM (2006) 34 def.

(13) Un miliardo e 400 milioni di persone nel mondo, di cui l'85% residente nelle aree rurali, non ha accesso all'elettricità. Più o meno 2,5 miliardi di persone non dispongono di accesso ai moderni servizi energetici, ciò è considerato un serio ostacolo allo sviluppo economico e sociale mondiale e al raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal Summit on the Millennium Development Goals: «access to modern forms of energy is essential for the provision of clean water, sanitation and healthcare and provides great benefit to development through the provision of reliable and efficient lighting, heating, cooking, mechanical power, transport and telecommunication services». Così OECD/IEA, *Energy poverty. How to make modern energy access universal? Special early excerpt of the World energy outlook 2010 for the UN generals assembly on the millennium development goals*, reperibile su www.iea.org.

V. altresì L. DELL'AGLI, *L'accesso all'energia elettrica come diritto umano fondamentale per la dignità della persona umana*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, p. 713 ss.

(14) V. in particolare la Comunicazione della Commissione, «Piano d'azione per la biomassa», COM (2005) 628 def.

Con specifico riferimento alla realtà italiana è stato rilevato come la produzione energetica da parte dell'impresa agricola contribuisce ad esaltare ed arricchire le funzioni di presidio territoriale che già, storicamente, contraddistinguono le attività tradizionali dell'agricoltura rafforzando in tal modo la categoria dei servizi eco-sistemici che l'impresa agroenergetica può fornire alla collettività. V. sul punto AA.VV., *L'impresa agroenergetica. Ruolo e prospettive nello scenario "2 volte 20 per il 2020"*, a cura di E. Bonari, R. Jodice e S. Masini, Roma, 2009, *passim*; L. PAOLONI, *L'impresa agricola nella transizione verso le energie rinnovabili*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2011, fasc. 1, p. 45 s.

espansione delle agroenergie si sia ampliato negli anni il dibattito sulle implicazioni ambientali, economiche e sociali legate al loro sviluppo.

Innanzitutto, forti e seri dubbi sussistono in merito alla loro sostenibilità dal punto di vista ambientale. Dopo un iniziale entusiasmo nei confronti delle agroenergie, accolte in un primo momento come una panacea per tutti i mali del modello di sviluppo dell'odierna società, già dai primi anni del 2000, si comincia a puntare il dito contro i possibili effetti negativi delle agroenergie, in particolare dei biocarburanti, sull'ambiente.

Viene messo in luce come la produzione di biocarburanti, a dispetto di una delle ragioni fondamentali che animano le intenzioni dei Paesi industrializzati nella loro promozione — che è quella della riduzione delle emissioni climalteranti e dunque della tutela dell'ambiente —, possa avere invece gravi ripercussioni sugli ecosistemi. Ciò si verifica, in particolar modo, quando i biocarburanti sono il risultato di un'agricoltura intensiva implicante l'uso di elevate quantità d'acqua, la perdita di biodiversità, l'erosione del suolo, l'inquinamento conseguente all'uso di fertilizzanti chimici, la deforestazione, ecc. Ne derivano conseguenze poco rassicuranti sia in termini di emissioni di gas serra — poiché attraverso l'analisi dell'intero ciclo di vita dei biocarburanti non si registrerebbe un decisivo tasso di riduzione delle emissioni climalteranti (15) — che di generale degrado ambientale.

(15) Per valutare l'effettivo contributo energetico dei biocarburanti e delle agroenergie in generale, è necessario considerare le emissioni di gas serra prodotte nel loro intero ciclo di vita (c.d. *Life cycle assessment*, LCA), cioè in ognuna delle fasi di produzione, quali: la coltivazione e la raccolta della biomassa, la trasformazione in carburante liquido o in energia elettrica o calorica e la diffusione sul mercato. Cfr. in merito F. REALE, *op. cit.*, p. 374.

«La sostenibilità ambientale riguarda da un lato la valutazione dell'effetto della sostituzione del combustibile fossile con il biocarburante in termini di risparmio energetico e riduzione delle emissioni e dall'altro l'effetto ambientale del processo produttivo della materia prima». Così A. ZEZZA, *Le politiche pubbliche per i biocarburanti*, in *Pol. agr. internaz.*, 2007, n. 3, p. 18. Pertanto, l'impiego dei biocarburanti si rivelerà utile nella lotta al cambiamento climatico solo qualora le emissioni dirette e indirette da essi prodotte siano inferiori a quelle prodotte dai combustibili fossili.

Con specifico riferimento alla fase della produzione della biomassa si deve sottolineare l'importanza della questione del cambiamento della destinazione dei terreni, fenomeno questo che, considerato nella sua generalità, rappresenta, unitamente all'uso

È anche aspramente criticata la loro sostenibilità sotto il profilo economico in ragione degli alti costi delle politiche di sostegno, peraltro accusate di porre in essere barriere commerciali, e della controversa convenienza economica degli investimenti (16).

Più recentemente — soprattutto a seguito delle difficoltà registratesi a livello planetario in conseguenza del repentino aumento dei prezzi di alcune *commodities* agricole avvenuto tra il 2006 e il 2008 (17) — il dibattito si è spostato sugli aspetti sociali della sostenibilità delle agroenergie, in particolare sugli aspetti concernenti la competizione tra produzione agricola a fini energetici e produzione agricola a fini alimentari (18).

di combustibili fossili, la causa principale delle emissioni di gas serra d'origine antropica. (v. «Relazione della Commissione sul cambiamento indiretto dei terreni correlato ai biocarburanti e ai bioliquidi», COM (2010) 811, p. 3). Le emissioni di gas serra infatti possono essere liberate anche dal cambiamento dell'uso agricolo delle terre sia direttamente che indirettamente provocato dalla produzione di biomassa. Le materie prime utilizzate a fini energetici possono essere ottenute in terreni direttamente convertiti in superfici agricole e precedentemente destinati ad altro uso (c.d. *land use change*, LUC) oppure possono essere coltivate su superfici già destinate all'agricoltura, in questo caso si può verificare la circostanza che tale produzione di biomassa faccia spostare la produzione di altre colture, alle quali si è sostituita, su nuovi terreni precedentemente non destinati ad uso agricolo oppure comporti un aumento della resa delle superfici agricole esistenti (c.d. *indirect land use change*, ILUC).

Occorre precisare che il cambiamento indiretto di destinazione dei terreni non presenta solo ripercussioni sull'ambiente, sia relativamente alle emissioni di gas serra sia alla biodiversità, ma anche implicazioni di carattere sociale anche in relazione alla questione della sicurezza alimentare. Vari sono gli studi che evidenziano quest'aspetto, v. ad esempio IEA Bionergy, *Bionergy-the impact of indirect land use change. Summary and conclusion from the IEA Bionergy ExCo63 Workshop*, 2009, reperibile su www.iea.org.

(16) Attualmente la produzione agroenergetica è economicamente svantaggiosa rispetto alla produzione di energia da fonti fossili, le misure di sostegno mirano a colmare questo gap economico, rendendo le prime più (o ugualmente) convenienti. In merito v. A. ZEZZA, *Fattori economici e politici nella produzione di biocarburanti*, cit., p. 198 ss; M. D'AURIA, *La finanza pubblica e le energie rinnovabili*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, p. 897 ss. V. altresì la Comunicazione della Commissione «Review of European and national financing of renewable energy in accordance with Article 23(7) of Directive 2009/28/EC», COM (2011) 131 def.

(17) In merito cfr. L. COSTATO, *Sicurezza alimentare e Rivolte in Nord Africa*, in *Riv. dir. alim.*, 2011, fasc. 2, p. 1 s.; L. COLOMBO, *La (ri)volta del cibo*, in *Riv. dir. alim.*, 2010, fasc. 2, p. 29 ss.

(18) Altri problemi sociali concernono le condizioni di lavoro dei soggetti impiegati nella produzione di biomassa, lo sfruttamento del lavoro minorile, il rispetto dei diritti delle popolazioni indigene, le disuguaglianze di genere, ecc.

Si ritiene infatti che l'espansione delle agroenergie influisca, direttamente o indirettamente, sulla *food security* (19) compromettendola (20).

(19) Secondo la definizione più accreditata a livello internazionale di *food security*, che è quella rinvenibile nella Dichiarazione del Vertice mondiale sull'alimentazione del 1996, la sicurezza alimentare esiste quando «tutte le persone, in ogni momento, hanno accesso fisico ed economico ad alimenti sufficienti, sicuri e nutrienti che soddisfino il loro fabbisogno e le loro preferenze alimentari al fine di condurre una vita attiva e sana».

Si ritiene pertanto che aspetti fondamentali della *food security* siano innanzitutto: la disponibilità di cibo (c.d. *food availability*) cioè il livello dell'offerta dei prodotti destinati all'alimentazione che dipende dalla capacità complessiva del sistema agro-alimentare di far fronte alla relativa domanda; l'accesso al cibo (c.d. *access to food*), ovvero la concreta possibilità di accesso alle risorse alimentari da parte dei singoli individui oppure dei nuclei familiari che dipende oltre che dalla distribuzione delle stesse anche dal loro costo. Elementi fondamentali della *food security* sarebbero inoltre: la stabilità delle forniture e dell'accesso al cibo (c.d. *stability of supply and access*), che può essere influenzata dal tempo, dalle fluttuazioni dei prezzi, da catastrofi causate dall'uomo e da una varietà di fattori politici e economici; l'utilizzo di alimenti sani e di qualità (c.d. *safe and healthy food utilization*).

In merito cfr. S. BOLOGNINI, *Food security, food safety e agroenergie*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 308 ss.; C. CERTOMÀ, *Diritto al cibo, sicurezza alimentare, sovranità alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, fasc. 2, p. 26; C. KAUFMANN-C. EHLERT, *International and domestic regulations to secure the food supply*, in *Deakin Law Review*, 2009, vol. 14, n. 2, p. 234; A. ZEZZA, *op. ult. cit.*, p. 195. Si veda inoltre G. MACCIONI, *Qualche parola sui fondamenti della "sicurezza" anche nel percorso dopo Lisbona*, in *Agricoltura e insicurezza alimentare, tra crisi della PAC e mercato globale*, cit., p. 255 ss.

Occorre tuttavia precisare che la FAO più recentemente promuove una definizione di *food security* in parte diversa da quella sopra riportata che abbraccia anche questioni strettamente legate all'aspetto culturale del cibo. Secondo questo indirizzo, il cibo oltre ad essere sano e di qualità deve risultare accettabile per l'individuo anche rispetto alla sua cultura. Su punto v. A. JANNARELLI, *La nuova food insecurity: una prima lettura sistemica*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 570 s., il quale osserva: «la carenza di alimenti non può essere valutata semplicemente in termini assoluti, posto che il cibo, inevitabilmente, riflette orientamenti culturali nonché religiosi fortemente radicati e diversificati a livello planetario e, dunque, mal si presta, come tale, a fenomeni di omologazione a livello globale. Ciò significa, a titolo esemplificativo, (...) che a parità di volume complessivo della produzione alimentare e di potenzialità nutrizionali della stessa, la sensibile contrazione della biodiversità e/o la sostituzione di taluni prodotti agricoli di base con altri possono ben costituire per molte popolazioni nuovi e crescenti fenomeni di *food insecurity* e di profonda alterazione di alcuni profili identitari storico-sociali; al tempo stesso, i medesimi processi socio-culturali di omologazione nel costume alimentare possono sensibilmente modificare le abitudini alimentari di molte popolazioni, sì da ingenerare mutamenti significativi nella domanda di alcuni prodotti».

(20) In merito da ultimo v. A. JANNARELLI, *op. loc. cit.*; ID., *Cibo e democrazia: un nuovo orizzonte dei diritti sociali*, in *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti agro-alimentari*, Atti del Convegno, Pisa 1-2 luglio 2011, a cura di M.

Innanzitutto a causa della rivalità tra la produzione *food* e *no food* in merito all'utilizzo della *terra*: di per sé la produzione di colture energetiche sottrae terra alle coltivazioni alimentari tradizionali, convenzionali e biologiche (21); inoltre, poiché gran parte delle colture attualmente utilizzate come materie prime per la produzione di energia necessita di terreni agricoli altamente fertili e, mediamente, di elevate quantità di acqua, fertilizzanti e pesticidi, vi è anche il rischio concreto che, a causa della crescente domanda globale di biomassa, i terreni più fertili e produttivi vengano destinati alla produzione agricola per fini energetici, relegando i cereali e le colture di sussistenza — fondamentali per la sicurezza alimentare di molte comunità rurali, soprattutto nei Pvs — a terreni caratterizzati da bassi livelli di fertilità e quindi scarsamente produttivi (22). Sotto questo profilo occorre aggiungere che la produzione di biocarburanti è considerata una delle cause principali del fenomeno del *land grabbing*, ovvero l'accaparramento o forse meglio dire il «saccheggio» delle terre agricole compiuto da soggetti [dapprima erano imprese private quali investitori finanziari o società multinazionali, adesso intervengono direttamente i Governi stranieri] che acquistano i terreni in Paesi in via di sviluppo con meri fini speculativi congelandone la produzione

Goldoni ed E. Sirsi, Milano, 2011, p. 33 ss.; M. D'ADDEZIO, *Sicurezza e coordinamento delle esigenze alimentari con quelle energetiche: nuove problematiche per il diritto agrario*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2011, fasc. 3, p. 11 ss.; ID., *Sicurezza degli alimenti: obiettivi del mercato dell'Unione europea ed esigenze nazionali*, in *Riv. dir. agr.*, I, p. 379 ss.; 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, ambientale*, Atti del Convegno di Ferrara, 6-7 maggio 2011, a cura di L. Costato, P. Borghi, L. Russo e S. Manservigi, Napoli, 2011, p. 151 ss.; L. PAOLONI, *L'impresa agricola nella transizione verso le energie rinnovabili*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2011, fasc. 1, p. 25 ss.; ID., *I nuovi percorsi della food security: dal «diritto al cibo adeguato» alla «sovranità alimentare»*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2011, p. 159 ss.; S. BOLOGNINI, *op. loc. cit.*; G. STRAMBI, *op. cit.*, p. 125 ss.; L. COSTATO, *Attività agricole, sicurezza alimentare e tutela del territorio*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 451 ss.; ID., *La situazione mondiale in materia di energia, materie prime, ambiente e alimentazione*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2007, fasc. 1, p. 13 ss.

Cfr. inoltre FAO, *The Right to Food and the Impact of Liquid Biofuels (Agrofuels)*, 2008, reperibile su www.fao.org.

(21) L. PAOLONI, *I nuovi percorsi della food security*, cit., p. 164; A. JANNARELLI, *La nuova food insecurity*, cit., p. 596 s.

(22) Sul punto A. ZEZZA, *op. ult. cit.*, p. 195.

oppure "vincolando" le aree agricole con contratti di lungo periodo per destinarle a (mono) colture utili a soddisfare i bisogni alimentari degli abitanti dei loro Paesi o alla coltivazione degli agrocombustibili» (23). È stato poi opportunamente messo in evidenza anche un altro fattore che contribuisce alla sottrazione di terreni agricoli alle produzioni alimentari, seppur non collegato alle agroenergie ma ad altre fonti rinnovabili: l'insediamento degli impianti eolici e fotovoltaici su terreni con destinazione agricola (24).

La produzione di agroenergie pesa anche sulla domanda di acqua, fertilizzanti, pesticidi ed altri *input* produttivi il cui aumento può ridurre la disponibilità di tali risorse (aumentandone il prezzo) per le produzioni agricole a fini alimentari; condiziona poi la redditività dell'allevamento per via della competizione con la produzione agricola a fini energetici per gli effetti sulla disponibilità e sul prezzo dei mangimi per gli animali; incide inoltre sulla volatilità dei prezzi dei prodotti agricoli (25).

In definitiva, l'aumento del prezzo dei prodotti agricoli ed alimentari limita il potere d'acquisto dei nuclei familiari acquirenti netti di tali prodotti (ovvero gran parte di quelli residenti nelle aree urbane), con ripercussioni negative sull'accesso al cibo (26).

Se si tiene conto di questi aspetti risulta chiaro come la questione «Farina o benzina?» (27) riguardi in prima battuta i Paesi a medio-basso reddito, già di per sé provati dalle attuali congiunture econo-

(23) Così L. PAOLONI, *op. ult. cit.*, p. 163. V. altresì A. JANNARELLI, *op. ult. cit.*, p. 599 ss.; P. BEVILACQUA, *Il grande saccheggio. Il capitalismo distruttivo*, Roma, 2011, *passim*; U. MATTEI-L. NADER, *Il saccheggio. Regime di legalità e trasformazioni globali*, Milano, 2010, *passim*. Cfr., inoltre, OXFAM INTERNATIONAL, *La nuova corsa all'oro. Lo scandalo dell'accaparramento delle terre nel Sud del Mondo*, 2011, reperibile su www.oxfamitalia.org.

(24) Sul punto, M. D'ADDEZIO, *Sicurezza e coordinamento delle esigenze alimentari con quelle energetiche: nuove problematiche per il diritto agrario*, cit., p. 18; ID., *Dinamiche competitive tra usi della terra destinati alla produzione di alimenti ed usi destinati alla produzione di energie rinnovabili*, in *Agricoltura e in-sicurezza tra crisi della PAC e mercato globale*, cit., p. 266 ss.

(25) A. ZEZZA, *op. ult. cit.*, p. 195.

(26) Così A. ZEZZA, *op. loc. cit.*

(27) Così F. ADORNATO, *Farina o benzina?*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2008, fasc. 1, p. 5.

miche e sui quali graverà maggiormente la richiesta di materie prime per i biocarburanti dei Paesi più ricchi incapaci con le proprie forze di raggiungere gli ambizioni *target* di sviluppo energetico stabiliti; ma riguardi anche i Paesi più ricchi. A tal proposito giova ricordare che la fame e la povertà nell'Unione europea esistono ancora: 79 milioni di persone vivono al di sotto del livello di povertà, nell'inverno 2009/2010, 16 milioni di cittadini hanno percepito aiuti alimentari da enti di beneficenza (28).

È evidente, inoltre, che la questione *fuel vs food* richieda di essere attentamente valutata alla luce della nuova e grave stagione di *food insecurity* che sta caratterizzando i primi anni di questo millennio (29) e che costituisce principalmente l'esito di politiche economiche che «rispecchiano un sistema di relazioni socio-economiche ormai tendenti a strutturarsi a livello globale che abbracciano sia i Paesi più industrializzati, ossia i Paesi ricchi del Nord del mondo, sia i Paesi poveri del Sud». Tali politiche, inoltre, «riflettono paradigmi culturali alla base del neoliberismo o, se si vuole, iperliberismo affermatosi a livello planetario nell'ultima parte del secolo scorso e fondato essenzialmente sulla centralità assegnata al mercato e alla sua mitizzazione in quanto assunto quale propulsore autosufficiente dello sviluppo ed in grado soprattutto di autoregolarsi, nonché sulla conseguente e sempre più ampia liberalizzazione degli scambi a livello internazionale che ha portato all'avvento di 'un mercato senza le mura' e, dunque, ad una 'mercantilizzazione globale'», in cui a governare non sono «gli Stati, in nome degli interessi nazionali, bensì pochi operatori economici che dominano gli scambi sui mercati internazionali delle materie prime e degli alimenti» (30).

(28) V. Risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2011 sul riconoscimento dell'agricoltura quale settore strategico nel contesto della sicurezza alimentare. V. anche B. BUFFARIA, *Il programma europeo per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti: quale avvenire?*, in *Agriregionieuropa*, 2011, n. 24, p. 43 ss.

(29) Sulla attuale stagione di *food insecurity*, v. diffusamente L. COSTATO, *Dalla food security alla food insecurity*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 3 ss.; ID., *Il ritorno alla food security*, in *Riv. dir. alim.*, 2008, fasc. 1, p. 1; A. JANNARELLI, *op. ult. cit.*, p. 565 ss.; L. PAOLONI, *op. ult. cit.*, p. 159 ss.

(30) A. JANNARELLI, *op. ult. cit.*, p. 575 s.

3. La potenziale insostenibilità delle agroenergie richiede senza indugio il coordinamento tra obiettivi politici energetici (31) e quelli attinenti alla sicurezza alimentare anch'essi prioritari per l'Unione europea.

La *food security* — nella totalità delle dimensioni che la compongono (*food availability; access to food; stability of supply and access to food; safe and healthy food utilisation*) (32) — rappresenta ancora oggi uno degli obiettivi principali per l'Unione europea (33).

Sul piano istituzionale, sebbene nel TFUE l'espressione «sicurezza alimentare» non compaia in modo esplicito, essa va desunta implicitamente «nella misura in cui tale obiettivo o requisito rileva nell'ambito di diverse politiche ed azioni dell'Unione europea, lungo un percorso che va dall'origine degli alimenti fino alle loro ultime destinazioni» (34). In tal senso, di fondamentale importanza

(31) Gli obiettivi di promozione delle energie rinnovabili hanno trovato esplicito riconoscimento nelle fonti primarie del diritto dell'Unione europea solo a seguito del Trattato di Lisbona. Tale Trattato, oltre ad aver attribuito l'energia alla competenza concorrente dell'Unione europea (art. 4 TFUE), ha introdotto nel TFUE un nuovo titolo, il XXI (composto da un unico articolo, il n. 194), che costituisce la base giuridica specifica per l'istituzione di una politica energetica comune. Tra le finalità della politica energetica è annoverata, oltre alla garanzia della sicurezza dell'approvvigionamento energetico, anche la promozione dello sviluppo di energie nuove e rinnovabili. Su questi profili, nonché sulle implicazioni conseguenti alla lunga assenza nel Trattato CE dell'espressa previsione di una politica energetica *integrata* sia consentito rinviare a P. LATTANZI, *L'energia dopo Lisbona. Il superamento del paradosso energetico*, in *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario, alimentare, ambientale*, cit., p. 457 ss.

(32) V. *supra* nt. 19.

(33) L'obiettivo della sicurezza alimentare è tornato oggi ad occupare un ruolo di primo piano nell'agenda politica dell'Unione, dopo essere stata «scavalcata», per un lungo periodo (a partire da anni '90), da altre finalità (come la tutela ambientale). Proprio questa preferenza per altre finalità — non sempre espressamente previste dall'art. 39 del TFUE — ha sollevato non poche critiche da parte della dottrina. Sul punto v. L. COSTATO, *Dalla PAC al diritto alimentare*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2005, fasc. 2, p. 274 ss.; F. ALBISINNI, *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, I, p. 206 ss.; Id. *Soggetti e oggetti della sicurezza, non solo alimentare*, in *Europa, prima e dopo Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 609 ss. Per gli aspetti economici, v. M. CAMPLI, *La sicurezza alimentare: le priorità di una sfida antica e contemporanea*, in *Agriregionieuropa*, 2011, n. 26, p. 87 ss.; DE MURO P., *Agricoltura e riduzione della povertà e dell'insicurezza alimentare*, *ibidem*.

(34) M. D'ADDEZIO, *Sicurezza degli alimenti: obiettivi del mercato dell'Unione europea ed esigenze nazionali*, cit., p. 381.

è l'art. 39 TFUE, il cui intero insieme delle finalità ivi enunciate designa i contenuti della *food security*, in particolare: il perseguimento della «sicurezza degli approvvigionamenti» (*food availability*) (35), la «stabilità dei mercati» (*stability of supply and access to food*), il «tenore di vita equo della popolazione agricola» e «prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori» (*access to food*) (36). Rilevano altresì, soprattutto per l'aspetto della *safe and healthy food utilization*, l'art. 168 TFUE (sanità pubblica), che impone un'elevata protezione della salute umana e l'art. 169 TFUE il quale si occupa della salute e degli interessi dei consumatori.

Sul piano politico, la recente comunicazione della Commissione sulla PAC verso il 2020, attribuisce un rilievo preminente — impensabile fino a qualche decennio fa — al raggiungimento della sicurezza degli approvvigionamenti alimentari nei più recenti indirizzi della politica agricola comune (37). Si pone altresì l'attenzione sull'aspetto della salubrità e qualità degli alimenti, sulla necessità di rafforzare i mercati ma manca però l'attenzione per uno degli aspetti fondamentali della *food security*, quello relativo alla garanzia dei prezzi equi ai cittadini (38), il che solleva non poche perplessità (39).

(35) È pur vero, com'è stato opportunamente osservato in dottrina, (v. da ultimo M. D'ADDEZIO, *op. ult. cit.*, p. 383 ss.; S. BOLOGNINI, *op. cit.*, p. 310 ss.; G. STRAMBI, *op. cit.*, p. 129, nt. 8) che a essere annoverata tra le finalità della PAC è la «sicurezza degli approvvigionamenti» e non la sicurezza degli approvvigionamenti «alimentari», il che consente di interpretare l'espressione in oggetto nel senso del generale raggiungimento del grado di autosufficienza (e all'acquisizione di un potenziale produttivo idoneo al suo mantenimento) nell'approvvigionamento anche di prodotti agricoli non destinati all'alimentazione, come quelli destinabili alla produzione energetica (o all'industria tessile, cosmetica, ecc.). Tuttavia, essendo la maggior parte dei prodotti agricoli destinati all'alimentazione (v. Allegato I al TFUE), la sicurezza degli approvvigionamenti ha certamente comunque una valenza fortemente alimentare, ancorché non esclusiva.

(36) In particolare, evidenziano il rilievo dell'art. 39 TFUE nel perseguimento della *food security* nelle sue articolazioni F. ALBISINNI, *op. ult. cit.*, p. 631; C. DEL CONT, *WTO and right to adequate food*, relazione inedita tenuta al seminario svoltosi presso Università degli Studi di Macerata l'1 e il 2 dicembre 2011.

(37) L. PAOLONI, *La Food security nei programmi della PAC*, in *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti agro-alimentari*, cit., p. 315 ss.

(38) Sul punto G. ANANIA, *Riforma della Politica Agricola Comune, politiche commerciali dell'UE e sicurezza alimentare*, intervento al Convegno *I beni pubblici e la riforma della PAC*, 12 luglio 2011, Roma, reperibile su www.agriregionieuropa.it.

(39) Occorre poi far presente la posizione critica assunta dallo UN Special Rap-

La sicurezza alimentare, tra l'altro, costituisce per l'Unione anche un obiettivo politico da perseguirsi al di fuori del suo territorio, in particolare nell'ambito degli aiuti previsti per i Paesi in via di sviluppo (40).

La non necessaria coincidenza tra agroenergia e sostenibilità impone, inoltre, di riconsiderare le politiche per la promozione delle agroenergie (siano esse energetiche che agricole) nell'ottica dello sviluppo sostenibile, cioè di uno sviluppo economico, compatibile con la conservazione delle risorse ambientali, e al contempo garante delle condizioni di benessere e di crescita equamente distribuite nonché dei diritti umani fondamentali (41), tra cui in

porteur sul diritto al cibo, Olivier De Schutter, nei confronti della riforma della PAC così come delineata nella Comunicazione su «la PAC verso il 2020» rispetto alla questione del diritto al cibo. Innanzi tutto il *Rapporteur* rileva l'assenza di ogni diretto riferimento al *right to food* nonostante in altre Comunicazioni (specialmente Comunicazione della Commissione *Un quadro strategico dell'UE per aiutare i Paesi in via di sviluppo ad affrontare i problemi della sicurezza alimentare*, COM (2010) 127 def.) si sia affermato che il diritto al cibo deve essere integrato in ogni contesto politico. Tale aspetto è altresì in contrasto con la risoluzione del Parlamento europeo sul riconoscimento dell'agricoltura quale settore strategico nel contesto della sicurezza alimentare (vedi *supra* nt. 28) in cui esplicitamente si afferma che lo sviluppo del settore agricolo deve essere fondato innanzitutto sul diritto al cibo e che a tal fine rivestono una significativa importanza l'adozione delle linee guida elaborate dalla FAO per l'implementazione del *right to food*. In generale, De Schutter evidenzia nella Comunicazione che le misure così congegnate — sia per quanto riguarda l'aspetto della importazione degli alimenti che quello dell'esportazione — non tengono in considerazione i possibili impatti negativi sulla situazione dei Paesi in via di sviluppo. È di fondamentale importanza — evidenzia il *Rapporteur* — che si prendano provvedimenti affinché si rafforzi il diritto al cibo nei cc.dd. *food-net-importing developing countries*: v. O. DE SCHUTTER, *The Common agriculture Policy towards 2020: The Role of the European Union in supporting the realization of the right to food*, reperibile su *www.un.org*. Tale posizione è poi stata ribadita e rafforzata dallo stesso De Schutter dopo la pubblicazione delle proposte di regolamenti presentate dalla Commissione nell'ottobre del 2011, volte a disegnare la PAC dopo il 2013 in attuazione di quanto affermato nella Comunicazione «La PAC verso il 2020». A tal proposito il *Rapporteur* ha evidenziato che il mantenimento di alti sussidi verso gli agricoltori europei dà luogo a gravi fenomeni di *dumping* nei confronti dei Pvs. V. a tal proposito il comunicato stampa del 12 ottobre 2011, *Cap reform must put an end to dumping*.

(40) V. Comunicazione della Commissione «Un quadro strategico dell'UE per aiutare i Paesi in via di sviluppo ad affrontare i problemi della sicurezza alimentare», C. (2010) 127 def.

(41) Sulle implicazioni giuridiche del concetto dello sviluppo sostenibile v. F. LA CAMERA, *Sviluppo sostenibile. Origine, teoria e pratica*, Roma, 2003; G. DI PLINIO-P. FI-

primis il diritto al cibo adeguato, il fondamentale tra i diritti fondamentali (42).

Sul piano istituzionale, sostegno in tale direzione proviene dal

MIANI, *Principi di diritto ambientale*, Milano, 2008; S. SALARDI, *Sustainable development: Definitions and Models of legal regulation. Some legal-theoretical outlines on the role of law*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2011, p. 77 ss.; ID., *Il diritto internazionale in materia di sviluppo sostenibile. Quali progressi dopo Rio?*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, p. 657 ss.; V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, p. 209 ss.

(42) Il diritto al cibo è riconosciuto come diritto fondamentale nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 ed incluso anche nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1976, oltre che in altre convenzioni internazionali (es. convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna, convenzione sui diritti del fanciullo, convenzione dei diritti delle persone con disabilità).

L'art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali riconosce il diritto ad una alimentazione adeguata come parte del diritto ad un adeguato tenore di vita ed accorda al diritto di essere liberi dalla fame lo *status* di diritto fondamentale dell'umanità.

Da questa prima compiuta formulazione il *right to food* ha acquisito un contenuto più ampio ed articolato rispetto alla semplice libertà dalla fame, con esso si intende fare riferimento a: «*The right to have regular, permanent and free access, either directly or by means of financial purchases, to quantitatively and qualitatively adequate and sufficient food corresponding to the cultural traditions of the people to which the consumer belongs, and which ensures a physical and mental, individual and collective, fulfilling and dignified life free of fear*» (*UN Special rapporteur on the right to food*).

Deve ritenersi costituisca un vero e proprio precetto giuridico, che impone, in primo luogo agli Stati che lo hanno riconosciuto come tale, di rispettarlo, proteggerlo ed attuarlo. In tal senso militano i diversi riconoscimenti che tale diritto ha ricevuto nelle Costituzioni di diversi Paesi ed anche a livello giurisprudenziale, da parte tanto delle Corti internazionali quanto di Corti costituzionali nazionali. Aspetto questo che ha contribuito a favorirne la concreta giustiziabilità.

Nella sua accezione più ampia e recente il diritto al cibo «appare diretto ad esigere anche il rispetto e la concreta operatività dei presupposti materiali e culturali che, senza per questo negare i principi del libero mercato, permettano nelle diverse realtà territoriali lo sviluppo ed il funzionamento dei sistemi agro-alimentari locali in grado di assicurare da un lato il soddisfacimento della domanda alimentare locale, valorizzando in primo luogo le strutture agricole ivi insediate, dall'altro il controllo sociale del circuito produttivo alimentare. In altre parole, come è stato efficacemente sostenuto il *right to food* evoca necessariamente anche il *right to produce food* e, in definitiva, il riconoscimento ai popoli anche del diritto al concreto accesso alle risorse produttive presenti sui rispettivi territori, quali le terre, l'acqua, le sementi e la tecnologia» (A. JANNARELLI, *Cibo e democrazia: un nuovo orizzonte dei diritti sociali*, cit., p. 48).

In tal modo il *right to food* si lega alla c.d. sovranità alimentare (*food sovereignty*), concetto con il quale si fa riferimento «al diritto di ogni popolo o comunità a definire le proprie politiche agrarie in materia di alimentazione e a scegliere il proprio modello o i propri modelli di produzione agroalimentare anche attraverso la regolazione del merca-

Trattato sull'Unione europea, così come modificato dal Trattato di Lisbona, in cui si registra una forte presa di posizione nei confronti del principio dello sviluppo sostenibile.

Sebbene il riferimento allo sviluppo sostenibile fosse già presente nelle fonti di diritto primario precedenti (43) si configura nel nuovo Trattato un rafforzamento dello stesso e un'estensione della sua portata, non più limitata principalmente al mercato e alle attività economiche, ma omnicomprensiva, nel senso di uno sviluppo sostenibile economico, ambientale e sociale (44). Si pone inoltre come *linea guida* nella politica sia interna che esterna dell'Unione (45).

A rafforzare la necessità di considerare nelle politiche europee — siano esse agricole che energetiche — anche la dimensione

to locale in modo da promuovere e realizzare uno sviluppo sostenibile» (L. PAOLONI, *I nuovi percorsi della food security*, cit., p. 164).

Si ritiene tuttavia, nonostante evidenti sovrapposizioni, che il diritto al cibo si differenzi dalla sovranità alimentare in quanto costituisce un diritto fondamentale riconosciuto al quale conseguono specifici obblighi per gli Stati. Questo aspetto lo differenzia altresì dalla sicurezza alimentare la quale «*is not a legal concept per se and does not impose obligations on stakeholders nor does it provide entitlements to them*» (FAO/ONU, *The right to adequate food, fact sheet* n. 34, reperibile su www.fao.org).

Sul diritto al cibo si v. A. JANNARELLI, *op. ult. cit.*, p. 33 ss.

(43) V. art. 2 TUE e TCE (abrogato dal trattato di Lisbona e trasfuso nell'articolo 2 del TUE) e 6 del TCE (ora art. 11 TFUE); art. 37 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

(44) V. in merito M. ALBERTON-M. MONTINI, *Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona per la tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, p. 506.

(45) Tra le enunciazioni di principio, nell'art. 3, comma 3°, TUE, contenente gli obiettivi generali, si legge che l'Unione «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». Sempre nello stesso articolo il tema dello sviluppo sostenibile viene ripreso come obiettivo fondamentale che l'Unione afferma e promuove non solo all'interno del proprio territorio, ma anche in una prospettiva globale; vi si legge infatti che l'Unione «contribuisce allo sviluppo sostenibile della Terra». Inoltre, all'art. 21, relativo all'azione esterna dell'Unione, si precisa che l'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di — tra l'altro — favorire lo sviluppo sostenibile dei Paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà (lett. *d*); di contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile (lett. *f*).

sociale — ed in particolare quella alimentare — della sostenibilità, militano poi il riconoscimento dello stesso valore giuridico del TUE e del TFUE alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ed ancora altre innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, che pongono l'accento sul rispetto dei diritti umani. Innovazioni che avranno un impatto significativo anche sull'azione esterna dell'Unione tali da consentirle di acquisire un ruolo fondamentale nella lotta contro la insicurezza alimentare (46).

Analogo coinvolgimento nella promozione della sostenibilità anche alimentare può essere richiesto all'Italia, non solo per la sua adesione all'Unione europea ma anche per gli impegni assunti a livello internazionale avendo essa stessa firmato e ratificato i vari Trattati internazionali sullo sviluppo sostenibile e concernenti i diritti umani — in particolare la Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali che impone agli Stati di rispettare, proteggere e attuare il diritto al cibo, non solo all'interno dei propri confini nazionali (47) —.

Proprio sotto questo profilo è stato autorevolmente messo in luce, in merito alla destinazione delle terre alla produzione di biodiesel, il rilievo de «l'incidenza che la tutela del *right to food* può presentare a proposito dell'utilizzazione della terra con specifico riferimento all'obbligo gravante sugli Stati di non perseguire politiche

(46) Quali il conferimento all'UE «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 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». Così S. BOLOGNINI, *op. cit.*, p. 319 ss.

(47) Il rapporto diritto al cibo/agroenergie richiede di tenere in considerazione il fatto che l'espansione delle agroenergie nei Paesi ad alto reddito è capace di incidere sulla sicurezza alimentare di quelli a basso e medio reddito. Ad esempio, la produzione italiana di biocarburanti (tra le più alte in Europa) si avvantaggia di materie prime provenienti dai Pvs, con ciò interferendo con la sicurezza alimentare di questi e con la conseguente realizzazione del diritto al cibo delle loro popolazioni. V. in merito FAO, *The Right to Food and the Impact of Liquid Biofuels (Agrofuels)*, cit.

che possano avere un impatto negativo sul *right to food* e, al tempo stesso, di reprimere condotte dei privati che possano integrare una sua violazione» (48).

4. Ponendoci nell'ottica della sostenibilità e passando velocemente in rassegna la più recente normativa europea, onde evidenziare come l'aspetto della sostenibilità alimentare delle agroenergie sia stato trattato dal legislatore, punto di partenza obbligato è rappresentato dalla fondamentale direttiva n. 28 del 2009 (49). Tale direttiva ha ridisegnato il quadro normativo europeo sulle energie rinnovabili dettando una disciplina comune della promozione e produzione dell'energia da fonti energetiche rinnovabili in tutti i settori energetici: elettricità, riscaldamento/raffreddamento e carburanti. In questo modo, da un lato, è stata colmata la lacuna normativa che per troppo tempo ha caratterizzato il settore della climatizzazione — a lungo

(48) A. JANNARELLI, *op. ult. cit.*, p. 67.

(49) La direttiva 2009/28 rappresenta una delle "tessere" fondamentali del c.d. pacchetto UE Clima - Energia 20-20-20, con il quale l'Unione europea ha stabilito di conseguire per il 2020 i seguenti obiettivi: 1. raggiungere un aumento del 20% dell'efficienza energetica; 2. ottenere una riduzione del 20% delle emissioni di gas serra; 3. coprire il 20% della domanda di energia interna ricorrendo alle FER. Contestualmente alla direttiva 2009/28 sono stati emanati altri provvedimenti volti al conseguimento di questi obiettivi: direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra; direttiva 2009/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che modifica la direttiva 98/70/CE per quanto riguarda le specifiche relative a benzina, combustibile diesel e gasolio nonché l'introduzione di un meccanismo inteso a controllare e ridurre le emissioni di gas a effetto serra, modifica la direttiva 1999/32/CE del Consiglio per quanto concerne le specifiche relative al combustibile utilizzato dalle navi adibite alla navigazione interna e abroga la direttiva 93/12/CEE; direttiva 2009/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa allo stoccaggio geologico di biossido di carbonio e recante modifica della direttiva 85/337/CEE del Consiglio, delle direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE e del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio; regolamento (CE) n. 443/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove nell'ambito dell'approccio comunitario integrato finalizzato a ridurre le emissioni di CO₂ dei veicoli leggeri.

Sulla direttiva v. A. MURATORI, *Promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili: la nuova Direttiva «unificata»*, 2009/28/CE, in *Ambiente & Sviluppo*, 2009, n. 8, p. 685 ss.

trascurato dal legislatore comunitario a differenza degli altri settori energetici oggetto di interventi legislativi mirati (50) — e, dall'altro lato, è stata unificata la normativa settoriale presentandosi la direttiva come una sorta di Testo Unico in materia di fonti rinnovabili.

Il nuovo quadro normativo impone finalmente agli Stati obiettivi vincolanti di sviluppo delle FER (51), ma li lascia liberi di scegliere la strategia più adeguata alle proprie realtà nazionali per il conseguimento degli obiettivi imposti, contrapponendo così alla rigidità dell'imposizione dei *target* a livello comunitario la flessibilità riconosciuta nel conseguimento degli obiettivi nazionali. Gli Stati, pertanto, possono decidere sia l'incidenza dei diversi settori coinvolti ai fini del conseguimento dell'obiettivo nazionale assegnato al 2020 (elettricità, climatizzazione e trasporti), sia quali fonti rinnovabili promuovere, sia quanto e come promuoverle, sia dove promuoverle. Infatti, grazie ai cc.dd. meccanismi di cooperazione (trasferimenti statistici, progetti comuni e regimi di sostegno comuni) (52) è data

(50) V. direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità; direttiva 2003/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 8 maggio 2003 sulla promozione dell'uso dei biocarburanti o di altri carburanti rinnovabili nei trasporti.

Sul contesto normativo europeo prima della direttiva 28/2009 v. da ultimo B. Pozzo, *Le politiche comunitarie in campo energetico*, in *Le politiche energetiche comunitarie. Un'analisi degli incentivi allo sviluppo delle fonti rinnovabili*, a cura di B. Pozzo, Milano, 2009, p. 2 ss. Sia consentito, inoltre, di rinviare a P. LATTANZI, *Agricoltura e energia*, cit., p. 23 ss.

(51) Si tratta di obiettivi diversi da Paese a Paese nel caso degli obiettivi complessivi di copertura dei propri consumi energetici mediante energia tratta da fonti rinnovabili entro il 2020 e di un obiettivo identico per tutti i Paesi nel caso dei biocarburanti (10%). L'imposizione di un obiettivo omogeneo per i biocarburanti si ritiene conseguenza delle specificità di questo settore rispetto agli altri: «non può ignorarsi infatti che la produzione di biocarburanti oggi presenta un costo superiore rispetto a quella di altre forme di energia rinnovabile, ciò costituendo un fattore limitante al suo sviluppo, in assenza di un target minimo vincolante. D'altronde il ricorso a carburanti non fossili è un aspetto fondamentale delle politiche europee — e mondiali — per la riduzione delle emissioni di gas serra, dal momento che, oltre a presentare un'incidenza assoluta molto significativa, è proprio il settore dei trasporti quello nel quale le misure di contenimento finora assunte si sono rivelate meno efficaci, tanto che in alcuni Paesi, tra i quali anche l'Italia, questo comparto emissivo appare sostanzialmente fuori controllo», così A. MURATORI, *op. cit.*, p. 690.

(52) V. artt. 6-11 della direttiva 2009/28.

facoltà agli Stati di computare l'energia da fonti rinnovabili consumata in altri Stati membri al fine di conseguire il proprio obiettivo nazionale o di promuovere una forma di cooperazione internazionale in modo da computare anche l'energia elettrica prodotta da FER al di fuori dell'Unione, purché importata e consumata all'interno della stessa. Sarà il Piano di azione nazionale per le energie rinnovabili che ciascun Paese dovrà annualmente redigere ad indicare la strategia nazionale di promozione delle FER scelta (53).

La direttiva prevede inoltre varie misure per favorire l'impiego delle fonti rinnovabili, relativamente: alle procedure di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze applicabili agli impianti di produzione e alle connesse infrastrutture di trasmissione e distribuzione di energia da fonti rinnovabili (art. 13); alle regolamentazioni e ai codici in materia di edilizia (art. 13); alla informazione e alla formazione (art. 14); alle garanzie d'origine (art. 15); all'accesso e al funzionamento delle reti (art. 16).

Sono inoltre indicati criteri normativi di sostenibilità per i biocarburanti e per i bioliquidi (art. 17), ma tali criteri sono riferibili al solo profilo della tutela ambientale. Non mancano tuttavia nella direttiva riferimenti agli aspetti che qui maggiormente interessano: è possibile rinvenire espliciti richiami al problema della sostenibilità sociale e, in particolare, di quella alimentare.

A differenza della precedente normativa di settore che sul punto taceva, quella attualmente in vigore non ha potuto esimersi dal confrontarsi con tali scottanti questioni. In più parti, sia nel preambolo che nell'articolato, si richiede di prestare attenzione al rapporto tra la produzione di biocarburanti e le tematiche sociali che riguardano il lavoro e la sicurezza alimentare (54). L'art. 17 impone alla Commissione di esaminare l'impatto dell'aumento della domanda di biocarburanti sulla sostenibilità sociale nella Comunità e nei Paesi terzi e l'impatto della politica comunitaria in materia di biocarburanti sulla disponibilità di prodotti alimentari a prezzi accessibili, in particolare per le popolazioni dei Paesi in via di sviluppo e su altre questioni

(53) V. art. 4 della direttiva 2009/28.

(54) Vedi ad esempio i *considerando* nn. 16, 74, 78.

generali legate allo sviluppo, tra cui quelle relative ai diritti di destinazione dei terreni (art. 17, par. 7, comma 2°). La Commissione dovrà poi esaminare se i Paesi terzi e i Paesi membri che rappresentano una fonte importante di materie prime per i biocarburanti consumati nella Comunità hanno ratificato e attuato alcune convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (art. 17, par. 7, comma 2°) (55) e sulla tutela della biodiversità (art. 17, par. 7, comma 3°) (56). Qualora emergano dall'esame elementi che dimostrino che la produzione di biocarburanti ha ripercussioni considerevoli sul prezzo dei prodotti alimentari la Commissione potrà proporre, se del caso, misure correttive (art. 17, par. 7, comma 4°).

In aggiunta, ai sensi dell'art. 18 — rivolto alla verifica del rispetto dei criteri di sostenibilità per i biocarburanti e per i bioliquidi — si prevede che gli Stati membri provvedano affinché gli operatori economici presentino informazioni pertinenti sulle misure adottate in considerazione degli elementi di cui all'art. 17, par. 7, comma 2° (art. 18, par. 3, comma 2°) (57). Si dispone poi che l'Unione si adoperi al fine di concludere accordi con Paesi terzi che contengano criteri di sostenibilità in particolare rivolti alle problematiche della sostenibilità sociale e alimentare e che la Commissione possa decidere che i sistemi volontari nazionali o internazionali che fissano norme per la produzione di prodotti della biomassa contengano dati accu-

(55) Convenzione concernente il lavoro forzato ed obbligatorio (n. 29), convenzione concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale (n. 87), convenzione concernente l'applicazione dei principi del diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva (n. 98), convenzione sull'uguaglianza di retribuzione fra manodopera maschile e manodopera femminile per un lavoro di valore uguale (n. 100), convenzione sull'abolizione del lavoro forzato (n. 105), convenzione concernente la discriminazione in materia di impiego e di professione (n. 111), convenzione sull'età minima per l'assunzione all'impiego (n. 138), convenzione riguardante il divieto delle peggiori forme di lavoro minorile e le azioni immediate in vista della loro eliminazione (n. 182).

(56) Nello specifico, il Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza e la Convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e fauna selvatiche minacciate di estinzione.

(57) Secondo l'art. 18, par. 3, comma 5°, gli Stati membri sono tenuti a presentare alla Commissione le informazioni reperite che le renderà pubbliche. V. anche decisione della Commissione del 12 gennaio 2011 relativa ad alcuni tipi di informazioni sui biocarburanti e i bioliquidi che gli operatori economici devono presentare agli Stati membri.

rati ai fini degli elementi dell'art. 17, par. 7, comma 2° (art. 18, par. 4, commi 1° e 2°).

Gli artt. 22 e 23 confermano l'importanza del reperimento di informazioni relative ai dati concernenti l'impatto dei biocarburanti sulla sicurezza alimentare e della valutazione di questo aspetto nelle relazioni sia degli Stati membri che della Commissione (58). L'art. 23 poi assegna alla Commissione il compito di sorvegliare l'origine dei biocarburanti e dei bioliquidi consumati nella Comunità e l'impatto della loro produzione, compreso l'impatto risultante dallo spostamento, sulla destinazione dei terreni nella Comunità e nei Paesi terzi principali fornitori (59). In quest'attività di controllo, una particolare attenzione è dedicata all'evoluzione dei prezzi dei prodotti associata all'uso della biomassa per la produzione di energia e ogni effetto positivo e negativo associato sulla sicurezza alimentare.

Nel testo della direttiva 2009/28 si rinvengono anche richiami che indirettamente possiamo ricondurre anche a questioni legate alla sostenibilità alimentare, in particolare laddove ci si riferisce alle opportunità fornite dalla biomassa ottenuta da materie prime non alimentari, quali, ad es., il *considerando* n. 12 e l'art. 21, par. 2, il quale stabilisce che il contributo nella verifica del rispetto degli obblighi nazionali in materia di energie rinnovabili e di trasporti dei biocarburanti prodotti a partire da rifiuti, residui, materie cellulosiche di origine non alimentare e materie ligno-cellulosiche è considerato equivalente al doppio di quello di altri biocarburanti.

Nella nostra indagine sulla normativa europea, occorre prendere in considerazione anche un altro provvedimento comunitario: la direttiva 98/70/CE che concerne le specifiche dei carburanti così come modificata dalla direttiva 2009/30/CE la quale ha previsto i criteri di sostenibilità dei biocarburanti (60). Tuttavia sul punto la normativa in questione riproduce pressoché testualmente quanto stabilito in

(58) Art. 22, par. 1, lett. c), b); art. 23, par. 5, lett. d), f), par. 8, lett. b), ii) e iii).

(59) Sottolinea in particolare l'importanza di quest'aspetto G. STRAMBI, *op. cit.*, p. 149.

(60) Direttiva 98/70/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 1998 relativa alla qualità della benzina e del combustibile diesel e recante modifica della direttiva 93/12/CEE del Consiglio.

merito dalla direttiva 2009/28, al fine di garantire un approccio coerente tra la politica energetica e quella ambientale ed evitare i costi aggiuntivi per le imprese e l'incoerenza sotto il profilo ambientale che risulterebbe da un approccio non uniforme (61)

Pertanto anche la direttiva 2009/30 si preoccupa delle questioni attinenti alla sostenibilità sociale e alimentare dei biocarburanti nei medesimi termini della direttiva 2009/28 prescrivendo di: raccogliere informazioni e valutare l'impatto della produzione di biocarburanti sulla sicurezza alimentare; favorire accordi internazionali attenti alle questioni sociali; introdurre sistemi volontari che contengano dati accurati in merito (62).

In definitiva, dalla più recente normativa europea si evince che l'attenzione alla sostenibilità sociale e alimentare in particolare si traduce prevalentemente nell'impegno posto a carico della Commissione e degli Stati di monitorare e valutare l'evoluzione dell'impatto delle agroenergie su tali questioni senza alcuna presa di posizione operativa (63).

L'attenzione verso la sostenibilità alimentare appare ancor più scarsa se paragonata a quella prestata alla sostenibilità ambientale dei biocarburanti e dei bioliquidi (64) per i quali sono stati indica-

(61) V. *considerando* n. 10 della direttiva 2009/30.

(62) Vedi artt. 7-ter, 7-quater della direttiva 98/70.

(63) Di questa opinione anche M. D'ADDEZIO, *Sicurezza e coordinamento delle esigenze alimentari con quelle energetiche: nuove problematiche per il diritto agrario*, cit., p. 11 ss., la quale scrive che «l'impressione che si ha è un procedere dell'Unione a piccoli passi nella valutazione delle possibili criticità del settore agroalimentare a fronte dell'avanzare del settore agroenergetico. Una strategia a breve termine, un navigare a vista...». V. anche G. STRAMBI, *op. cit.*, p. 149.

(64) Per quanto riguarda le biomasse diverse dai biocarburanti e dai bioliquidi (ad esempio, carburanti solidi e gassosi) utilizzati per l'elettricità, il riscaldamento e il raffreddamento non si è ritenuto necessario procedere allo stesso modo fissando dei criteri obbligatori bensì si è optato per non proporre criteri vincolanti a livello europeo. Tuttavia, con la relazione della Commissione sui criteri di sostenibilità relativamente all'uso di fonti da biomassa solida e gassosa per l'elettricità, il riscaldamento e il raffreddamento, COM (2010) 11, del 25 febbraio 2010, sono state fornite raccomandazioni agli Stati membri sull'elaborazione dei loro sistemi di sostenibilità al fine di ridurre al minimo il rischio che siano sviluppati criteri nazionali vari e probabilmente non compatibili, in grado di comportare livelli diversi di attuazione, creare barriere agli scambi e soffocare la crescita del settore bioenergetico (e dunque imporre maggiori costi agli Stati membri per far fronte ai loro obiettivi nazionali).

ti criteri precisi affinché possano essere presi in considerazione per misurare il rispetto degli obiettivi nazionali e degli obblighi in materia di energie rinnovabili e per beneficiare di sostegno finanziario (art. 17, par. 1) (65) e per i quali è stato altresì indicato il meccanismo per la verifica del rispetto di tali criteri di sostenibilità (66).

(65) I criteri di sostenibilità individuati dalla direttiva 2009/28 — validi a prescindere dall'origine comunitaria o extracomunitaria dei biocarburanti e bioliquidi — possono essere distinti in due categorie principali a seconda che riguardino l'aspetto della riduzione delle emissioni climalteranti o altri aspetti ambientali. Alla prima categoria è riferibile la prima parte dell'art. 17, ove si precisano i livelli minimi di riduzione di emissioni di gas a effetto serra da parte dei biocarburanti e bioliquidi. Mentre i criteri rinvenibili nella seconda parte dell'articolo sono dedicati alla gestione di altre questioni ambientali quali la tutela di terreni che presentano un elevato valore in termini di biodiversità (art. 17, par. 3) o che abbiano un elevato stock di carbonio (art. 17, par. 4).

Occorre inoltre precisare che le materie prime agricole coltivate nella Comunità e utilizzate per la produzione di biocarburanti devono essere ottenute nel rispetto di alcune delle prescrizioni e delle norme previste dalla condizionalità ambientale di cui al regolamento 73/2009 del Consiglio, del 19 gennaio 2009. Su questo punto v. *infra* nel testo.

(66) La strategia europea per assicurare la sostenibilità ambientale dei biocarburanti e dei bioliquidi si basa su un sistema definibile come “*meta-standard approach*”, poiché sono stati fissati solo i caratteri generali degli *standard* di sostenibilità ambientale, i quali costituiscono il punto di riferimento per eventuali sistemi di certificazione obbligatori o volontari, nazionali o internazionali, esistenti o futuri. In merito v. J. LIN, *Is biofuel affixed an approved seal? A Comparative Analysis of the European Union Biofuels certification Regime and the Clean Development mechanism*, in *Journal of Environmental Law*, 2011; J.M. ENDRES, *Clearing the Air: the Meta-Standard approach to ensuring Biofuels Environmental and Social Sustainability*, in *Virginia Environmental Law Journal*, 2010.

Gli operatori economici possono scegliere se attestare il rispetto dei requisiti stabiliti dalla direttiva 2009/28 optando tra tre metodi: avvalendosi di sistemi nazionali stabiliti dai Paesi membri (art. 18, par. 3), aderendo a un sistema di certificazione volontario riconosciuto dalla Commissione (art. 17, par. 4, comma 2°) o rispettando i termini di un accordo bilaterale o multilaterale concluso dall'Unione e riconosciuto dalla Commissione (art. 17, par. 4, comma 1°). Possono inoltre optare per l'uso dei valori *standard* stabiliti dalla direttiva 2009/28 (Allegato V) per dimostrare il rispetto dei criteri relativi alla riduzione delle emissioni di gas serra (art. 19, par. 1).

Nel luglio 2011, in base a valutazioni approfondite e in seguito a numerosi adeguamenti, la Commissione ha riconosciuto i seguenti sistemi: ISCC (sistema tedesco (finanziato dal governo) per tutti i tipi di biocarburante); Bonsucro EU (tavola rotonda sui biocarburanti a base di canna da zucchero, incentrata soprattutto sul Brasile); RTRS EU RED (tavola rotonda sui biocarburanti a base di soia, incentrata soprattutto su Argentina e Brasile); RSB EU RED (tavola rotonda su tutti i tipi di biocarburante); 2BSvs (sistema francese per tutti i tipi di biocarburante); RSBA (sistema riservato alla catena di approvvigionamento di Abengoa); Greenergy (sistema riservato all'etanolo da canna da zucchero proveniente dal Brasile di Greenergy).

Su questi aspetti v. Comunicazione n. 2010/C160/01 della Commissione, del 19

5. Il giudizio in merito al rilievo attribuito dalla normativa comunitaria agli aspetti che qui interessano è ulteriormente negativo se si fa riferimento ai provvedimenti adottati nell'ambito della PAC, i quali tacciono sul punto nonostante sia proprio in questo contesto che la garanzia della sicura disponibilità di risorse alimentari costituisce un obiettivo primario il quale, per di più, gioca da sempre un ruolo di primo piano nello sviluppo delle agroenergie nel contesto europeo.

Di fatti, se oggi la sicurezza alimentare si pone quale limite alla promozione dell'uso a fini energetici dei prodotti agricoli, paradossalmente, per lungo tempo ne ha rappresentato uno stimolo di assoluto rilievo, favorendo l'integrazione delle esigenze energetiche nella politica agricola comune.

L'attenzione verso la questione energetica nell'ambito della politica agricola comune, con conseguente adozione di atti normativi specificatamente a ciò rivolti, ha iniziato infatti a manifestarsi soprattutto a partire dagli anni '80, quando si è cominciato a guardare alla produzione di biomassa e di energia da parte degli agricoltori come una delle possibili soluzioni allo smaltimento delle eccedenze, capace inoltre e conseguentemente di produrre positive ricadute sull'occupazione in agricoltura e sulla diversificazione del guadagno degli agricoltori. E così già a partire dai primi provvedimenti che hanno segnato il cambiamento della PAC verso l'approdo all'attuale modello di agricoltura multifunzionale energia ed agricoltura iniziano a legarsi (67). Si guarda all'agricoltura come produttore di energia attraverso l'utilizzo di biomassa. Tale nuovo ruolo rimane un costante riferimento in tutte le successive riforme della PAC (68).

giugno 2010, sui sistemi volontari e i valori *standard* da utilizzare nel regime UE di sostenibilità per i biocarburanti e i bioliquidi; Comunicazione n. 2010/C160/02 della Commissione, del 19 giugno 2010, sull'attuazione pratica del regime UE di sostenibilità per i biocarburanti e i bioliquidi e sulle norme di calcolo per i biocarburanti. V. altresì Cfr. A. ZEZZA, *Creazione di un mercato sostenibile per i biocarburanti: aspetti di governance*, in *Agriregionieuropa*, 2010, n. 21, p. 47 ss.

(67) V. il reg. (CE) n. 797/1985 relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie.

(68) Si deve sottolineare come nei documenti programmatici che hanno scandito le varie tappe dell'evoluzione della PAC — come il Libro verde «Prospettive per la po-

Oggi, a seguito della scomparsa degli specifici aiuti alle colture energetiche previsti dal reg. (CE) n. 1782/2003 (69), l'aiuto alle agroenergie si sostanzia, principalmente, nella fruizione del pagamento unico, percepibile a prescindere dalla destinazione delle colture praticate e nel rispetto delle regole di condizionalità e nei vari aiuti previsti nell'ambito del secondo pilastro, dal reg. (CE) n. 1698/2005, così come modificato dai regolamenti (CE) nn. 74/2009 e 473/2009 (70).

Sia nella disciplina delle misure dettate nell'ambito del primo pilastro che in quella relativa alle misure concernenti lo sviluppo rurale manca un espresso riferimento alla problematica della sostenibilità alimentare.

Bisogna però precisare che le biomasse per le quali si riceve un Pagamento Unico, e che sottostanno pertanto al rispetto delle regole di condizionalità, soddisfano anche alcuni requisiti riferibili a

litica agricola comune» del 1985, la Comunicazione «Il futuro del mondo rurale» del 1988, la Comunicazione del 1991 su «Evoluzione e avvenire della PAC», «Agenda 2000» del 1999, la Comunicazione del 2007 su «Lo 'stato di salute' della PAC riformata», nonché la recente comunicazione del 2010 «La PAC verso il 2020» — continui ad essere costante il riferimento alla produzione di biomassa a fini energetici o alla sua valorizzazione energetica. Tali attività infatti sembrano rispondere pienamente alle esigenze di volta in volta sottese al disegno delle varie riforme succedutesi nel tempo.

(69) Il sostegno alle agroenergie si è tradotto principalmente e per lungo tempo in aiuti previsti nell'ambito del primo pilastro della PAC. Si è trattato essenzialmente di aiuti per la più generica produzione non alimentare specialmente svolta nell'ambito di terreni soggetti a *set-aside*. Occorrerà attendere la Riforma di medio termine del 2003 per vedere espressamente menzionare la destinazione energetica delle colture vegetali e la previsione di uno specifico aiuto alle colture energetiche svolte sia nei terreni sottoposti a *set-aside* che in altri luoghi (reg. (CE) n. 1782/2003). Tali aiuti sono stati poi eliminati dal reg. (CE) n. 73/2009 che si è sostituito al reg. (CE) n. 1782/2003.

Per quanto riguarda il secondo pilastro della PAC, incentivi alle agroenergie sono solo indiretti nell'ambito del reg. (CE) n. 1257/1999 mentre il reg. (CE) n. 1698/2005 prende una posizione più netta, esplicitata soprattutto nei successivi orientamenti strategici comunitari (decisione del Consiglio 2006/144/CE). Sempre rimanendo nell'ambito della PAC, occorre poi richiamare gli aiuti che sono stati disposti nell'ambito del settore vitivinicolo e in quello dell'OCM zucchero.

Su questi aspetti v. da ultimo M. GIUFFRIDA, *op. cit.*, p. 154 ss. Sia consentito inoltre rinviare a P. LATTANZI, *op. ult. cit.*, p. 63 ss.

(70) Tali modifiche hanno introdotto un sostegno specifico all'innovazione diretta a contribuire allo sviluppo di nuove tecnologie e di nuovi prodotti e processi ed a sostenere gli sforzi in materia, tra l'altro, di energie rinnovabili. La previsione è stata poi concretizzata attraverso la revisione degli Orientamenti strategici realizzata con la decisione 2009/61/CE. In merito cfr. M. GIUFFRIDA, *op. cit.*, p. 156.

questioni sociali, anche se non attinenti alla sicurezza alimentare. L'Allegato II al reg. prevede infatti, oltre al rispetto di requisiti di tutela ambientale, il rispetto di alcune normative concernenti la sanità pubblica, la salute degli animali e delle piante nonché il benessere degli animali.

Un espresso richiamo alla necessità di garantire la sicurezza alimentare nell'ambito della produzione agroenergetica è assente anche nelle proposte normative costituenti il nuovo pacchetto di misure per la PAC dopo il 2013 (71). Deve tuttavia farsi presente che nella proposta di regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale si stabilisce che al fine di conseguire l'obiettivo della politica di sviluppo rurale consistente nell'incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale, si debba aver particolare riguardo, tra l'altro, a favorire l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili, sottoprodotti, materiali di scarto, residui e altre materie grezze non alimentari ai fini della bioeconomia (72).

6. Spostandoci sul fronte interno, il principale documento normativo relativo alle agroenergie e alle energie rinnovabili in generale è oggi rappresentato dal recente d.lgs. n. 28 del 2011 emanato in attuazione alla direttiva 2009/28.

Il provvedimento in questione, piuttosto articolato e complesso, intende occuparsi — con una disciplina in parte immediatamente operativa ed in parte programmatica (visti i numerosi rinvii a futuri decreti attuativi) — dei diversi aspetti che riguardano la promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili incidendo in maniera significativa sul quadro normativo nazionale di riferimento, pur la-

(71) Del resto, anche nella nota Comunicazione della Commissione sulla PAC dopo il 2013, mancano riferimenti a tale problematica. Nonostante i diversi richiami all'importanza dello sviluppo delle energie rinnovabili in agricoltura non vi è cenno agli aspetti critici da noi evidenziati. Tale omissione è stata anche criticamente evidenziata dallo *UN Special Rapporteur* sul *right to food*, De Schutter. v. O. DE SCHUTTER, *op. loc. cit.*

(72) Proposta di regolamento del Consiglio e del Parlamento europeo sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, FEARS, COM (2011) 627.

sciandolo invariato quanto alla previsione della tipologie di incentivi previsti.

In estrema sintesi può dirsi infatti che l'attuale sistema nazionale di promozione delle fonti energetiche rinnovabili continui ad avvantaggiarsi di due principali tipologie di incentivi: "incentivi reali" o "normativi" ovvero 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 a fonti rinnovabili (procedimento autorizzatorio semplificato, diritto di preferenza nella distribuzione e nell'allacciamento alle reti, particolari modalità di vendita dell'energia, ecc.) ed "incentivi economici", ovvero incentivi che, al contrario, consistono proprio in un vantaggio di ordine economico (come finanziamenti, sovvenzioni, agevolazioni fiscali, tariffe di alimentazione, ecc.).

Il d.lgs. n. 28 del 2011 incide su gran parte degli incentivi normativi ed economici già previsti tentando il superamento delle difficoltà che negli anni hanno ostacolato la diffusione delle energie rinnovabili nel territorio nazionale.

Sebbene infatti l'interesse dell'Italia verso lo sviluppo delle agroenergie e più in generale delle fonti energetiche rinnovabili sia piuttosto risalente nel tempo (73) ed abbia dato origine, nel frattempo,

(73) Dagli anni '70 lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili ha trovato spazio all'interno dei più importanti documenti programmatici di governo ed in particolare, ma non esclusivamente, nell'ambito dei Piani energetici nazionali (PEN). In particolare, il secondo Piano energetico nazionale, adottato nel dicembre del 1977 (*Gazz. uff.* 11 marzo 1978, n. 70) in aggiornamento del precedente piano risalente al dicembre 1975, pone particolare interesse sulla politica di conservazione e risparmio dell'energia e su quella delle fonti energetiche rinnovabili (punto 1 del piano). Sul piano propriamente normativo, il primo intervento che affronta in modo tendenzialmente globale il problema dello sviluppo delle energie rinnovabili e del risparmio energetico risale invece ai primi anni '80. Si tratta della legge 29 maggio 1982, n. 308 concernente le «norme sul contenimento dei consumi energetici, lo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia e l'esercizio di centrali elettriche alimentate con combustibili diversi dagli idrocarburi». Per una disamina dei principali documenti programmatici e della normativa che hanno interessato il settore delle rinnovabili v. S. GORGOLIONE, *La trasposizione delle politiche energetiche comunitarie in Italia*, in *Le politiche energetiche comunitarie. Un'analisi degli incentivi allo sviluppo delle fonti rinnovabili*, cit., p. 67 ss.; A. BIANCO, *L'incentivazione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili*, *ivi*, p. 104 ss. Inoltre, sia consentito rinviare a P. LATTANZI, *op. ult. cit.*, p. 93 ss.

ad una strategia complessa e ricca di sfumature, l'attuazione di tale strategia, tuttavia, non ha condotto a risultati pienamente soddisfacenti. Negli anni, infatti, si è dovuto registrare il mancato conseguimento degli impegni assunti a livello comunitario sia per quanto concerne l'energia elettrica da fonti rinnovabili che per quanto riguarda i biocarburanti (74).

Le difficoltà legate alla maggiore diffusione delle fonti energetiche rinnovabili sono davvero molteplici, conseguenti non tanto a questioni di natura economica — visto che le analisi evidenziano come, rispetto agli altri Paesi, l'incentivo italiano sia molto alto e che la redditività degli impianti, una volta realizzati risulti tra le più vantaggiose (75) — quanto di altro genere.

I maggiori ostacoli allo sviluppo delle rinnovabili sembrano venire, infatti, da difficoltà amministrative e, più in generale, da problemi legati all'incertezza e all'inadeguatezza del quadro normativo di riferimento (76), nonché, in alcuni casi, dall'acquisizione del consenso sociale alla realizzazione degli interventi stessi (77).

Per superare le suddette criticità negli ultimi tempi si è assistito ad un articolato intervento del legislatore nazionale che ha apportato continue modifiche al quadro normativo di riferimento e il

(74) V. in merito le diverse relazioni presentate dalla Commissione in ottemperanza delle direttive 2001/70 e 2003/30: *The Renewable Energy progress Report*, COM (2009) 192; *Recent progress in developing renewable energy sources and technical evaluation of the use of biofuels and other renewable fuels in transport in accordance with Article 3 of Directive 2001/77/Ec and Article 4(2) of Directive 2003/30/Ec*, SEC (2011) 130.

(75) Cfr. NOMISMA, *Le nuove fonti rinnovabili per l'energia elettrica in Europa*, Bologna, 2007, p. 28; C. MEZZABARBA, *Profili critici nello sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Le politiche energetiche comunitarie. Un'analisi degli incentivi allo sviluppo delle fonti rinnovabili*, cit., p. 192.

(76) Cfr. C. MEZZABARBA, *op. cit.*, p. 193 ss.

(77) Nonostante i sondaggi di opinione evidenzino la propensione della collettività allo sviluppo delle fonti rinnovabili, soprattutto per i benefici attesi in termini di impatto ambientale, gli stessi cittadini si oppongono alla realizzazione degli impianti, paradossalmente, per motivazioni di carattere ambientale, adottando così quel comportamento noto come sindrome Nimby (*not in my back yard*: non nel mio giardino), in modo non dissimile, dunque, per quanto accade per gli impianti convenzionali. Sul punto, cfr. C. MEZZABARBA, *op. cit.*, p. 214 ss.; ENEA, *Lo sviluppo delle Rinnovabili in Italia tra necessità e opportunità*, 2005, disponibile su www.enea.it.

d.lgs. n. 28 del 2011 rappresenta, sotto questo profilo, il provvedimento normativo di maggior impatto.

Come anticipato, esso si occupa della gran parte degli incentivi normativi ed economici vigenti modificandone — in alcuni casi anche sostanzialmente — la disciplina.

Soffermandoci brevemente sugli aspetti più rilevanti del provvedimento, nell'ambito degli incentivi normativi il decreto legislativo interviene in maniera importante sulle procedure autorizzative degli impianti alimentati da energie rinnovabili e delle reti energetiche (art. 4): introducendo accanto alla autorizzazione unica di cui al d.lgs. n. 387 del 2003 — della quale in parte modifica la disciplina — e alla Comunicazione relativa alle attività in edilizia libera di cui ai paragrafi 11 e 12 delle Linee guida nazionali (d.m. Sviluppo economico 10 settembre 2010) ed in luogo della DIA già prevista dal d.lgs. n. 387 del 2003, la Procedura abilitativa semplificata (PAS) (art. 6); prevedendo sanzioni amministrative per le opere realizzate senza o in difformità della autorizzazione unica o della PAS (art. 6); precisando l'*iter* autorizzativo richiesto per l'autorizzazione degli impianti che producono energia termica (art. 7); favorendo l'introduzione di semplificazioni per il procedimento di autorizzazione degli impianti di distribuzione del metano, i quali vengono riconosciuti opere di pubblica utilità (art. 8); dettando specifiche disposizioni per l'utilizzo della geotermia (art. 9); prevedendo un procedimento unico per gli interventi concernenti le reti elettriche (art. 16).

Significativa è anche la previsione di un nuovo incentivo normativo: l'obbligo di integrazione delle FER negli edifici di nuova costruzione e in quelli esistenti sottoposti a ristrutturazioni rilevanti (art. 11).

Altra importante novità sul fronte degli incentivi normativi e che riguarda i regimi di sostegno concerne la progressiva eliminazione dei certificati verdi a favore di un nuovo meccanismo di incentivazione. Il d.lgs. n. 28 del 2011 ridisegna — o forse è meglio dire abbozza (78) — il quadro dei sistemi di sostegno per gli impianti di

(78) Poiché l'esatta disciplina del nuovo meccanismo di incentivazione è stata rimessa dalla norma alla emanazione di un successivo decreto attuativo.

produzione di energia elettrica verde che entreranno in esercizio a partire dal 31 dicembre 2012. Il nuovo quadro farà ancora leva su un incentivo normativo (aste a ribasso) per gli impianti di significativa potenza (superiore a 5 MW) e su un incentivo economico (tariffa di alimentazione) per gli impianti di potenza più ridotta (inferiore a 5 MW). Rimanendo nell'ambito dei regimi di sostegno, il d.lgs. n. 28 del 2011 conferma sostanzialmente l'attuale sistema previsto per i biocarburanti (art. 33) e precisa i regimi di sostegno per quanto riguarda l'energia termica introducendo un nuovo incentivo economico (art. 28).

Passando in rassegna l'intero d.lgs. n. 28 del 2011 non emerge alcun elemento che direttamente faccia riferimento alla questione della sostenibilità alimentare. Inoltre il decreto rinvia al d.lgs. n. 55 del 2011 (79) per la fissazione dei criteri di sostenibilità dei bioliquidi e biocarburanti. E sul punto il d.lgs. n. 55 non fa altro che riprendere pressoché pedissequamente quanto stabilito dalla direttiva 2009/30.

È possibile tuttavia rinvenire alcune disposizioni ricollegabili alle questioni qui discusse. Innanzitutto l'art. 24 nel dettare le regole generali per i meccanismi di incentivazione della energia elettrica stabilisce che per il biogas, biomasse e bioliquidi sostenibili (ovvero rispondenti ai parametri stabiliti dal d.lgs. n. 55 del 2011), l'incentivo è finalizzato a promuovere l'uso efficiente di rifiuti e sottoprodotti, di biogas da reflui zootecnici o da sottoprodotti dalle attività agricole, agro-alimentari, agro-industriali, di allevamento e forestali, di prodotti ottenuti da coltivazioni dedicate non alimentari. L'art. 33, relativamente alle disposizioni in materia di biocarburanti, prevede che il contributo energetico dei biocarburanti derivati da rifiuti e sottoprodotti nonché da materia di origine non alimentare, ivi incluse le materie cellulosiche e le materie ligno-cellulosiche, alghe, è equivalente all'immissione in consumo di una quantità pari a due volte l'immissione in consumo di altri carburanti. La disposizione

(79) D.lgs. n. 55 del 31 marzo 2011, Attuazione della direttiva 2009/30/CE, che modifica la direttiva 98/70/CE, per quanto riguarda le specifiche relative a benzina, combustibile diesel e gasolio.

che favorisce i biocarburanti prodotti in stabilimenti ubicati in Stati dell'Unione europea a partire da biomassa coltivata nel territorio del medesimo, pur introdotta esplicitamente per favorire quei biocarburanti che comportano una maggiore riduzione di emissioni climalteranti, potrebbe rivelarsi utile anche nel contrastare il fenomeno del *land-grabbing* che pesa sulla *food security* non solo dei Pvs (art. 33, 4° comma).

Deve, inoltre, essere fatto cenno alle limitazioni all'accesso agli incentivi statali introdotte per gli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole, contribuendo anche tali impianti (come quelli eolici, peraltro) alla sottrazione di terreni agricoli destinati alle produzioni alimentari. Sul punto, il d.lgs. n. 28 del 2011 all'art. 10 disponeva una serie di limitazioni onde arginare il fenomeno della proliferazione di tali impianti in aree agricole. In merito prevedeva un limite per la potenza nominale di ciascun impianto (non superiore a 1 MW) e, nel caso di terreni appartenenti al medesimo proprietario, una distanza minima da rispettare tra gli impianti (non inferiore a 2 Km) nonché il divieto di destinare all'installazione degli impianti più del 10% della superficie del terreno agricolo nella disponibilità del proprietario. Con successivo d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in legge 24 marzo 2012, n. 27, il legislatore ha ulteriormente irrigidito la propria posizione escludendo dall'accesso agli incentivi statali (salvo alcune eccezioni) tutti gli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole.

Sul fronte dell'incentivazione dell'energia termica e dell'efficienza energetica, invece, non si rinviene alcuna attenzione alla questione della sostenibilità alimentare della biomassa incentivata (80).

7. In definitiva, dalla normativa qui analizzata emerge come il contemperamento delle esigenze della produzione energetica con quelle della produzione alimentare non sia ancora opportunamente

(80) Il d.lgs. n. 28 del 2011 è coerente con il PAN italiano il quale, seppur soffermandosi in alcuni punti sulla questione della conflittualità tra produzione agroenergetica ed alimentare, non prevede misure specifiche per garantire la sicurezza alimentare. V. M. D'ADDEZIO, *op. ult. cit.*, p. 151; G. STRAMBI, *op. cit.*, p. 150.

garantito. Ciò induce ulteriormente a riflettere sulla necessità di individuare delle soluzioni per assicurare la sostenibilità della produzione agroenergetica anche sotto questo profilo (81).

Una delle possibilità maggiormente discusse a livello internazionale suggerisce di affrontare la questione introducendo nella normativa sulle energie rinnovabili standard o criteri *ad hoc*, che richiedano cioè il rispetto di parametri sociali, quali la sicurezza alimentare.

Nel panorama delle certificazioni volontarie elaborate a livello internazionale, è dato rinvenire diverse iniziative che si occupano di certificare parametri attinenti alla sostenibilità sociale, in particolare concernenti i diritti dei lavoratori; meno diffuse sono le iniziative che si occupano della sicurezza alimentare (82). Tra queste, quella che riceve maggior consenso è la certificazione elaborata dalla organizzazione *Roundtable on Sustainable Biofuels* (RSB) (83). È da segnalarsi

(81) Proprio in ragione di ciò, facendo leva su un'interpretazione sistematico-evolutiva del termine «razionale» presente nella lett. a) dell'art. 39 TFUE, è stato opportunamente messa in evidenza «la necessità di seguire una politica conciliante delle ragioni della produzione agroalimentare, della produzione agroenergetica e dello sviluppo sostenibile, in altre parole, una politica *razionale* sotto il profilo economico, sociale e ambientale», G. STRAMBI, *op. cit.*, p. 153.

In considerazione delle questioni ambientali connesse alla produzione di biocarburanti da OGM, è stato acutamente osservato come «per ovviare a tali problemi si potrebbe pensare a una regolamentazione della produzione agroenergetica funzionale al perseguimento della *safety* per l'ambiente e per la collettività: si potrebbe, cioè, configurare una sorta di *energy safety* sul modello della *food safety*; accanto alla necessità di tutelare la salute del consumatore attraverso l'immissione in commercio di alimenti sicuri vi sarebbe, infatti, l'esigenza di garantire una produzione energetica sicura in termini di compatibilità con la salvaguardia dell'ambiente e, conseguentemente, della salute pubblica». S. BOLOGNINI, *op. cit.*, p. 309.

(82) Per una visione di insieme delle iniziative sulla certificazione della sostenibilità delle agroenergie, v. J. VAN DAM-M. JUNGINGER-A.P.C. FAAIJ, *From the global efforts on certification of bioenergy toward an integrated approach based on sustainable land use planning*, in *Renewable and sustainable energy reviews*, 2010, V. 14, I. 9, p. 2445 ss.

(83) Le linee guida della RSB valutano gli impatti della produzione di biocarburanti sulla sicurezza alimentare locale e regionale in base alle quattro componenti: *food availability*, *access*, *utilization* e *stability* (*versus vulnerability*). Il meccanismo che ne risulta è piuttosto complesso poiché molteplici sono i fattori che devono essere analizzati contemporaneamente: ad esempio, la *food availability* può essere compromessa da malfunzionamenti nel trasporto degli alimenti o da cambiamenti attinenti alle tariffe di importazione o esportazione. L'accesso al cibo può essere influenzato negativamente dalla disoccupazione. Ne consegue che la sicurezza alimentare di una regione non può semplicemente essere analizzata tenendo conto di un solo parametro.

anche il progetto *Bioenergy and food security* (BEFS) della FAO che ha lo scopo di sviluppare una serie di criteri ed indicatori, per favorire lo sviluppo rurale e la sicurezza alimentare (84).

Sulla scia di quanto disposto dalla direttiva 2009/28, in merito ai criteri di sostenibilità ambientale, si potrebbe pensare di integrare la normativa europea (e nazionale) prevedendo altresì il rispetto di parametri che richiedano di considerare ed evitare le ripercussioni sulla sicurezza alimentare della produzione agroenergetica onde renderla eligibile ai fini del raggiungimento degli obiettivi europei e nazionali.

Ponendoci poi nell'ottica della politica agricola, si potrebbe valutare l'opportunità di intervenire nell'ambito della disciplina del pagamento unico, rafforzando la condizionalità sotto il profilo sociale, e/o di indirizzare gli interventi previsti dal secondo pilastro della PAC verso l'incentivazione delle attività agroenergetiche che producono beni pubblici non solo ambientali ma anche sociali (85).

La proposta di includere tra i criteri di sostenibilità considerazioni di ordine sociale era già stata avanzata da più parti durante l'approvazione della direttiva 2009/28. Scorrendo i vari emendamenti suggeriti dal Parlamento nella sua posizione sulla proposta legislativa in prima lettura emerge, infatti, una attenzione davvero importante per la problematica oggetto delle nostre riflessioni (86). Attenzio-

(84) A livello internazionale si rinvengono altresì diverse iniziative che forniscono strumenti per monitorare il benessere sociale di una comunità locale, anche attinenti alla sicurezza alimentare come *The food security Impact Assessment on local food security*, predisposto congiuntamente dalla RSB e dalla FAO.

(85) V. in merito M. D'ADDEZIO, *Sicurezza degli alimenti: obiettivi del mercato dell'Unione europea ed esigenze nazionali*, cit., p. 394, anche nt. 26.

Sotto questo profilo, acquisisce particolare rilievo quanto opportunamente osservato in merito all'importanza di incentivare soprattutto le filiere corte (che dagli studi di settore e degli economisti risultano quelle che sul piano ambientale ed economico sono le più efficienti) o comunque localizzate territorialmente — magari organizzate in distretti rurali o energetici — capaci di autoapprovvigionarsi con la biomassa locale (preferibilmente costituita da biomassa altrimenti non destinabile a fini alimentari) e di distribuire energia (elettrica o calorica) alla comunità locale in un sistema di forte collaborazione e partecipazione di tutti i soggetti del territorio. M. GIUFFRIDA, *op. cit.*, p. 163 ss. V. altresì L. PAOLONI *L'impresa agricola nella transizione verso le energie rinnovabili*, cit., p. 35 ss.

(86) V. Commissione per l'industria, la ricerca e l'energia del Parlamento europeo, «Relazione sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul-

ne, peraltro, non limitata all'introduzione di clausole concernenti la sostenibilità alimentare nella produzione di biocarburanti/bioliquidi ma tesa a ridisegnare la proposta di direttiva nell'ottica del perseguimento di una produzione agroenergetica compatibile con la sicurezza alimentare.

Comunque, dopo molto dibattito circa l'implementazione pratica delle clausole proposte e la loro compatibilità con le regole della WTO, i vari emendamenti furono trascurati (87).

Il ricorso a standard — sia sociali che ambientali — lascia aperta, tuttavia, una serie di problemi di non poco conto, tra cui occorre considerare, oltre alla questione della compatibilità sul piano delle regole della WTO, già evidenziata e aspramente criticata per quanto riguarda gli standard di sostenibilità ambientale (88), il fatto che la diffusione di una certificazione volontaria potrebbe ingenerare confusione tra gli operatori e tra i consumatori (analogamente a quanto accade nel settore alimentare) (89), confusione superabile solo grazie ad uno sforzo di coordinamento internazionale non indifferente; l'introduzione di una

la promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili», visibile al seguente indirizzo http://www.europarl.europa.eu/sides_getDoc.

Così, ad esempio, il Comitato sull'industria, ricerca e energia aveva proposto di inserire nell'ambito dei criteri di sostenibilità di cui all'attuale art. 17 (art. 15 della proposta di direttiva), anche le seguenti considerazioni: a) il diritto di utilizzo del suolo può essere dimostrato e non è legittimamente contestato dalle comunità locali con diritti legali o consuetudinari dimostrabili; b) nessuna materia prima deve essere coltivata su terreni che sono stati destinati a tale scopo attraverso espropriazione coatta. La Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare suggeriva ugualmente di considerare il «rispetto dei diritti fondiari delle comunità locali e delle popolazioni indigene enunciati nelle convenzioni, dichiarazioni e raccomandazioni delle Nazioni Unite, di modo che: — il diritto di utilizzo del suolo possa essere dimostrato; — l'utilizzo del suolo non infici i diritti legali, consuetudinari o tradizionali di altri utilizzatori senza il loro previo consenso, libero e informato». Secondo poi la Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale occorre aver particolare riguardo anche alle aree agricole che per la loro elevata biodiversità assicurano la necessaria varietà di prodotti agricoli necessari all'alimentazione umana ed animale.

(87) v. J. LIN, *op. cit.*, p. 12.

(88) Cfr. A. ZEZZA, *op. ult. cit.*, p. 49 s.

(89) La certificazione volontaria nel comparto agroenergetico non è di certo immune anche dalle altre complicazioni che concernono quella esistente nel comparto alimentare, su cui v. Comunicazione della Commissione — *Orientamenti UE sulle migliori pratiche riguardo ai regimi facoltativi di certificazione per i prodotti agricoli e alimentari*.

discriminazione tra operatori economici che seppur operanti nello stesso settore — quello della produzione della biomassa — sono invece destinatari di discipline differenti per via del diverso impiego dei loro prodotti (nel settore energetico in un caso, nel settore cosmetico o farmaceutico o tessile o dell'industria plastica o cartacea o chimica, ecc., nell'altro caso) senza tener conto che anche questi differenti impieghi presentano le medesime problematiche di insostenibilità, ad oggi ingiustamente trascurate (90); il rilievo che il ricorso alla certificazione, ancorché cogente, sia il modo migliore di intervenire per combattere i problemi connessi alle agroenergie, perché richiedere una certificazione non equivale di certo a impedire produzioni agroenergetiche che violino il diritto al cibo e che minaccino la sicurezza alimentare, visto che dal mancato rispetto degli standard non consegue la messa al bando del biocarburante ma solo la sua non ammissione agli incentivi finanziari previsti e la sua non presa in considerazione nella verifica degli obiettivi energetici nazionali (91).

Urge in ogni caso che la sicurezza alimentare sia comunque garantita con interventi mirati anche in altri settori (*in primis* in quello agricolo) (92) e che finalmente prenda avvio un serio ripensamento dell'attuale politica energetica europea e nazionale, ma non solo.

In questa direzione deve registrarsi la recente e significativa presa di posizione di alcune tra le più importanti Istituzioni internazionali che, acclarata l'incidenza della produzione agroenergetica, in particolare dei biocarburanti, sulla volatilità dei prodotti alimentari, congiuntamente sollecitano sul piano politico la riduzione dei conflitti

(90) Le stesse considerazioni possono svolgersi in merito all'uso residenziale ed industriale del suolo, v. sul punto A. FRASCARELLI - S. CILIBERTI, *La diffusione del fotovoltaico in Italia e l'impatto sull'agricoltura*, in *Agriregionieuropa*, 2001, n. 24, p. 33.

(91) La direttiva 2009/28 lascia la possibilità agli Stati di adottare nell'ambito dei loro sistemi nazionali criteri di sostenibilità ulteriori rispetto a quelli da essa indicati, il che consente di poter stabilire anche il rispetto di parametri di carattere sociale. Tuttavia occorre precisare che a norma dell'art. 17, par. 8, gli Stati sono comunque tenuti a prendere in considerazione i bioliquidi e biocarburanti ottenuti conformemente alle sole disposizioni della direttiva e non anche quindi agli *standard* ulteriori stabiliti dalla normativa nazionale.

(92) v. L. COSTATO, *op. loc. cit.*; ID., *Il nuovo titolo dedicato all'agricoltura nel TFUE, in Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario, alimentare e ambientale*, cit., p. 73 ss.

tra cibo e energia (93). A tal fine, in prima battuta, si suggerisce ai Governi, quale soluzione più efficiente, di rimuovere quelle politiche nazionali che prevedendo sussidi, sgravi fiscali e il raggiungimento di quote obbligatorie di biocarburanti aumentano la domanda per alcune colture e contribuiscono ad innalzare i prezzi mondiali, in modo da realizzare «*open(ed) international markets so that renewable fuels and feed stocks can be produced where it is economically, environmentally and social feasible to do so, and traded more freely*».

In seconda battuta — vista la riluttanza dei Governi ad abbandonare le politiche di sostegno — si suggerisce comunque: «*first, trade restrictions on biofuels and their feedstocks should be eliminated to favour diversification of suppliers and limit distortive effects of existing policies. Second, incentives should be given only to use of those feedstocks that are less correlated with food and feed markets, considering both direct and indirect effects through competition for inputs or factors of production such as land. Finally, there is a need to introduce at least temporary flexibility into the operation of biofuel policies, and mandates in particular, in order to reduce their volatility exacerbating effects*» (94).

Sicuramente interessante è la prospettiva di introdurre meccanismi di flessibilità capaci di incidere sulla produzione e sulla domanda di biocarburanti a seconda della situazione dei prezzi alimentari e dello stato di sicurezza alimentare. In tal senso, si era già prospettata a livello internazionale (95) l'introduzione obbligatoria nei contratti di fornitura delle materie prime per la produzione di biocarburanti delle *safety valves*, cioè di clausole che, nel caso si verificassero o stiano per verificarsi crisi alimentari (es. aumento dei prezzi degli alimenti), obbligano i produttori di biomassa a destinarla agli operatori del settore alimentare o mangimistico.

(93) v. FAO-OECD, *Price volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses, Policy Report including contributions by FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, the World Bank, the WTO, IFPRI and the UN HLPF* del 2 giugno 2011, reperibile su www.oecd.org.

(94) V. FAO-OECD, *Annex D. Introducing flexibility into policy driver demand for agricultural feed stocks for biofuel production, Price volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses*, cit., p. 55.

(95) B. WRIGHT, *Biofuels and food security: time to consider safety valves?*, 2011, reperibile su www.agritrade.org.

Altrettanto interessante ed opportuna è la considerazione di incentivare solo quei biocarburanti, e direi in generale quelle agroenergie, che non si pongono in competizione diretta con la sicurezza alimentare (96).

Non possono però non sollevarsi dubbi in merito all'opportunità di liberalizzare il mercato dei biocombustibili, con l'abbandono di qualsiasi tipo di politica di indirizzo da parte degli Stati.

In questi ultimi tempi siamo stati testimoni delle conseguenze che una simile strategia politica ha provocato sull'agricoltura europea. Gli esiti della più recente riforma della PAC hanno nei fatti portato all'abbandono da parte dell'agricoltura europea di un qualsivoglia strumento di programmazione. Con il disaccoppiamento si consente agli agricoltori di scegliere liberamente se e cosa coltivare, ciò ha determinato (congiuntamente ad altri fattori) problemi di controllo dell'offerta nonché una notevole riduzione delle scorte (97).

Siamo testimoni altresì degli effetti che il neoliberalismo ha prodotto sul sistema alimentare mondiale (98).

(96) Sotto questo profilo, non possono non richiamarsi le aspettative nutrite nei confronti dei biocarburanti di seconda generazione, cioè dei biocarburanti ricavati da materie prime lignee cellulosiche, o dei biocarburanti di terza e quarta generazione, derivati da modificazioni genetiche. Tuttavia, anch'essi non sono privi di implicazioni sociali. Si è sottolineato a tal proposito come «nella prospettiva futura di una diffusione dei biocarburanti di seconda generazione l'attenzione si sposta più sulle tecnologie che sulle materie prime. In questo caso gli attori favoriti sono le grandi industrie detentrici degli apparati tecnologici e non più i coltivatori della materia agricola». F. REALE, *op. cit.*, p. 375. L'impiego poi degli OGM comporta tutta una serie di questioni ulteriori notoriamente complesse. In merito v. P. BEVILACQUA, *Sicurezza alimentare paradosso dell'ecedenza*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2004, fasc. 3, p. 5 ss.

(97) v. L. COSTATO, *Riforma della PAC e rifornimento dei mercati mondiali di prodotti agricoli alimentari*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2011, p. 87 ss.

(98) L. COSTATO, *Il ritorno alla food insecurity*, in *Riv. dir. alim.*, 2008, fasc. 1, p. 1. Qualora si intenda proseguire su questa strada acquisisce ancor più rilievo la considerazione per cui «si ritiene opportuno compensare tale situazione attribuendo un maggiore rilievo alle associazioni dei produttori agricoli e alle organizzazioni interprofessionali, che, allo stato attuale dei fatti, potrebbero acquisire un ruolo di fondamentale importanza, non solo nell'ottenimento di prodotti alimentari di qualità, bensì anche, e soprattutto, nell'adeguamento delle produzioni agricole alle richieste del mercato, anche nell'ottica di un contemperamento delle esigenze connesse alla c.d. *food security* con quelle collegate alla c.d. *energy security*», così S. BOLOGNINI, *Alcune riflessioni sul possibile contributo del settore privato in ordine al contemperamento delle esigenze di*

Nella consapevolezza di ciò, vagliare attentamente la proposta di liberalizzare il mercato agroenergetico costituisce un imperativo, quanto meno per evitare le estreme conseguenze che ne potrebbero derivare (99).

Da un lato, data la attuale non convenienza economica (probabilmente non superabile nel breve-medio periodo) dei biocarburanti e della biomassa in generale rispetto alle fonti energetiche fossili, all'eliminazione di qualsiasi forma di sostegno economico potrebbe conseguire un notevole pregiudizio per lo sviluppo di questa fonte rinnovabile. Nonostante i discussi rilievi critici, alle agroenergie sono comunque riconducibili significativi benefici, come dimostrano le esperienze maturate anche da alcuni Pvs (100).

Questi benefici non possono essere trascurati (101).

Dall'altro lato, privando gli operatori di qualsiasi vincolo di rispetto della sostenibilità appare altresì concreto il rischio di una maggiore pressione sulla sicurezza alimentare globale oltre che sull'ambiente.

energy e food security, in *Agricoltura e in-sicurezza alimentare, tra crisi della PAC e mercato globale*, cit., p. 120.

(99) Tale esigenza appare ancor più necessaria alla luce delle polemiche in corso tra lo *UN Special Rapporteur on the right to food* e il direttore della WTO Pascal Lamy, il quale in data 14 dicembre 2011 ha deciso di rendere pubblica una sua lettera di scontento contro De Schutter, che nel suo *The world trade organization and the Post-global food crisis Agenda* accusa l'organizzazione e le sue regole di aggravare la crisi alimentare globale. A sua volta De Schutter ha risposto alle critiche mosse contro di lui affermando che la WTO sta difendendo un'agenda obsoleta rispetto al tema delle sicurezza alimentare: «La globalizzazione crea grandi vincitori e grandi sconfitti. Ma quando si parla di sistemi alimentari, perdere significa cadere nella povertà e nella fame. Una visione della sicurezza alimentare che divide i Paesi tra importatori ed esportatori, e tra vincitori e vinti semplicemente non può essere accettata», v. comunicato stampa del 16 dicembre 2011, reperibile su www.obchr.org.

(100) v. A. DUFÉY-M. GRIEG-GANG, *Biofuels production, trade and sustainable development*, 2010, reperibile su www.iied.org, ove vengono analizzate le esperienze del Pakistan, Costa Rica, Sud Africa ed Ecuador.

(101) Oltre ai benefici richiamati *supra* al par. 2, si consideri che la potenziale capillare diffusione sul territorio della biomassa favorisce l'auspicato processo di democratizzazione dell'energia; permettendo alle comunità del mondo di diventare produttori della loro energia si determinerebbe una radicale modifica dell'attuale configurazione del potere mondiale poiché i popoli locali sarebbero meno esposti alla volontà di lontani potentati energetici. Cfr. J. RIFKIN, *La terza rivoluzione industriale. Come il «potere laterale» sta trasformando l'energia, l'economia e il mondo*, Milano, 2011, *passim*; L. DE SANTOLI, *Le comunità dell'energia*, Macerata, 2011, *passim*.

È il caso dunque di riflettere attentamente su questa proposta, per evitare una corsa verso la “mitizzazione del mercato” anche nel comparto agroenergetico. La riflessione in merito dovrà necessariamente tener conto delle peculiarità dell’agricoltura rispetto agli altri settori produttivi (102); della diversità del cibo rispetto agli altri beni (103); del diritto al cibo che, in quanto diritto fondamentale dell’uomo, impone che siano adottate scelte politiche (siano esse attinenti sia all’energia che all’agricoltura) in funzione della sua piena attuazione, che tali scelte politiche siano guidate dal principio dello sviluppo sostenibile.

Proprio in questa particolare congiuntura della storia dell’umanità che appare sempre più caratterizzata da un’idea di neoliberalismo senza controlli e da una globalizzazione senza responsabilità socio-politica, appare improcrastinabile l’approdo dall’attuale modello di società — che lotta tra una bolla finanziaria e l’altra — ad un modello di società fondato sullo sviluppo sostenibile, il quale pone come priorità la persona stessa, la comunità e l’ecosistema in cui vive (104). La responsabilità di conseguire questo cambiamento non è solo delle Istituzioni e degli operatori economici (105) ma è di tutti i cittadini.

Per far sì che il principio dello sviluppo sostenibile non rimanga solo una mera dichiarazione di intenti, è necessario trovare soluzioni nuove, capaci di mettere a sistema gli aspetti ambientali, sociali ed economici, abbandonando le logiche settoriali. Occorre favorire un approccio sistemico, necessariamente multidisciplinare e che ten-

(102) V. da ultimo A. JANNARELLI, *La nuova food insecurity*, cit., p. 603.

(103) V. sul punto da ultimo AA.VV., *Improving the coherence of international standard. Recognizing agricultural and food specificity to respect Human rights*, Carswell-Bruylant, 2010, *passim*.

(104) Cfr. F. LAZZARI, *Da un’idea di sviluppo ad una cultura della consapevolezza*, in *Visioni latinoamericane*, 2011, n. 5, *passim*.

(105) V. in tal senso la Comunicazione della Commissione del 2 luglio 2002 relativa alla responsabilità sociale delle imprese: un contributo delle imprese allo sviluppo sostenibile COM (2002) 347. V. inoltre le riflessioni di C. DEL CONTI, *Commerce équitable et développement rurale*, in *Riv. dir. alim.*, 2010, fasc. 2, p. 15 ss., in merito al commercio equo-solidale quale modello di commercio sostenibile, non limitato al solo commercio tra Nord e Sud.

ga in particolar conto la dimensione locale della sostenibilità (106), poiché i problemi ambientali e, più in generale, di sostenibilità si delineano sì a scala globale ma devono essere affrontati tramite azioni che per essere efficaci devono essere realizzate prevalentemente su scala locale (107).

(106) L. DE SANTOLI, *op. cit.*, *passim*.

(107) F. ADORNATO, *Politiche agricole e nuovo governo*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2006, fasc. 2, p. 165 ss.: «è proprio ripartendo dal territorio, valorizzando la dimensione “locale” (senza con ciò doversi perdere nel localismo) che si può venir fuori dalle crisi globali. Per impostare una strategia di sviluppo competitivo sostenibile occorre puntare al territorio come elemento distintivo e fattore di competizione nel contesto globale, mirando a valorizzare, in modo speculare, la distintività, la diversità, la qualità, le innovazioni, rendendo le comunità locali ancor più protagoniste e responsabili del proprio sviluppo, le cui dinamiche vanno oltre gli schemi tradizionali dell’intervento pubblico».