

Quodlibet Studio

Diritto

Pamela Lattanzi
Agricoltura ed energia
L'impresa agricola nella filiera agroenergetica

Presentazione di Lucio Francario

Quodlibet

Prima edizione: luglio 2008

© 2008 Quodlibet

Via Santa Maria della Porta, 43 - 62100 Macerata

www.quodlibet.it

Stampa: stampalibri.it, Macerata

ISBN 978-88-7462-228-3

Indice

- 11 Presentazione *di Lucio Francario*
- 15 Introduzione

PARTE PRIMA. IL CONTESTO NORMATIVO

Capitolo primo

Il ricorso alle fonti energetiche rinnovabili e alle agroenergie nella politica energetica comunitaria

- 23 1. La politica energetica comune: fondamenti e finalità
- 29 2. Le fonti energetiche rinnovabili: linee dell'evoluzione normativa
- 31 3. I primi passi della politica energetica comunitaria e della promozione delle FER
- 37 4. Il delinearci di una mirata strategia di promozione delle FER. Dalla Risoluzione del settembre 1986 al Libro Bianco "Una politica energetica per l'Unione Europea" (dicembre 1995)
- 41 5. Il libro Verde "Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili"
- 44 5.1. Segue: il Libro bianco Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili

- 46 6. Il nuovo millennio: il Libro verde sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico e la direttiva 2001/77 del Parlamento Europeo e del Consiglio e la sua applicazione da parte degli Stati membri
- 49 7. La direttiva 2003/30 del parlamento Europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso di biocarburanti o di altri carburanti nei trasporti
- 52 8. Il piano d'azione per la biomassa
- 54 9. La strategia dell'UE per i biocarburanti
- 56 10. Dal Libro Verde "Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura" al Consiglio europeo del 9 marzo 2007
- 61 11. La proposta di direttiva sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti energetiche rinnovabili.

Capitolo secondo

Le agroenergie nella politica agricola comune

- 63 1. Il cambiamento della politica agricola comune degli anni '80: l'agroenergia come soluzione alle eccedenze
- 71 1.2. *Segue*: altre misure a favore della produzione e trasformazione di biomassa
- 74 2. La riforma della politica agricola comune del 1992: la conferma del sostegno alle colture energetiche nell'ambito del *set-aside*
- 79 3. Agenda 2000 e la riforma del 1999
- 83 4. La riforma di Medio termine: l'introduzione di un regime d'aiuto diretto per le colture energetiche
- 87 5. Altre misure di incentivazione previste nel primo pilastro: le ocm per il comparto del vino e dello zucchero

- 89 6. Il regolamento 1698/2005 e gli Orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale
- 90 7. La produzione di biomassa nella strategia forestale
- 95 8. I più recenti sviluppi: dalla sospensione del *set-aside* del settembre 2007 all'*Health Check*.

Capitolo terzo

Le fonti energetiche rinnovabili e le agroenergie nel contesto nazionale

- 97 1. La situazione energetica italiana: criticità della strategia di sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili
- 100 2. La ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di energia
- 113 3. Quadro nazionale di riferimento per le fonti energetiche rinnovabili.
- 113 3.1. I principali documenti programmatici
- 117 3.2. La legislazione nazionale sulle fonti energetiche rinnovabili
- 122 3.3. L'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili
- 124 3.4. *Segue*: l'ambito di applicazione della normativa e le disposizioni strumentali al perseguimento della promozione dell'energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili
- 129 3.5. I biocarburanti per i trasporti.
- 130 4. I principali strumenti di mercato per la promozione dell'energia elettrica verde
- 141 4.1 *Segue*: e per la promozione dei biocarburanti

PARTE SECONDA. LA FILIERA AGROENERGETICA

Capitolo quarto

Il coordinamento della filiera agroenergetica

- 147 1. Intervento pubblico e strutturazione del sistema agroenergetico
- 158 2. Il concetto di filiera applicato al sistema agroenergetico
- 163 3. Modelli organizzativi di coordinamento
- 172 4. Modelli contrattuali di coordinamento
- 183 5. Contrattazione programmata e distretti agroenergetici
- 189 6. I contratti di filiera agroenergetica

Capitolo quinto

La filiera dell'energia elettrica prodotta da biomassa

- 191 1. La produzione di biomassa agricola
- 191 1.1. Premessa. Gli articoli 14, comma 13 *quater*, del d.lgs 99/2004 e 1, comma 369, della l. finanziaria 2006 e la *vexata questio* della definizione dell'impresa agricola
- 202 1.2. Impresa agricola e biomassa: l'attività di cura e sviluppo di organismi vegetali esclusivamente destinati alla produzione di biomassa. L'irrilevanza della destinazione del prodotto agricolo nella qualificazione dell'impresa agricola
- 218 1.3. La cura e lo sviluppo di organismi vegetali destinati esclusivamente alla produzione di biomassa tra coltivazione del fondo e silvicoltura

- 222 1.4. *Segue*: la distinzione tra bosco e impianto di arboricoltura da legno e la conseguente distinzione tra coltivazione del fondo e silvicoltura
- 226 1.5. *Segue*: l'art. 14, comma 13-*quater*, del d.lgs 99/2004
- 232 1.6. Impresa agricola e biomassa: i «prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali) e dalla silvicoltura e industrie connesse»
- 239 1.7. La valorizzazione energetica della biomassa
- 240 2. L'attività di produzione di energia elettrica
- 252 2.1. La produzione di energia elettrica nell'impresa agricola
- 258 3. L'attività di trasmissione e di distribuzione dell'energia elettrica
- 262 4. L'attività di vendita dell'energia elettrica
- 265 5. I Certificati verdi agricoli
- 269 6. Regole di rintracciabilità e tracciabilità

Conclusioni

- 273 1. L'impresa agricola nella filiera agroenergetica: dall'"isolamento" verso il paradigma della *netchain*.
- 276 2. La dimensione globale del rapporto agricoltura ed energia

Lucio Francario

Presentazione

Il mondo sta cambiando a passi rapidi: l'uomo accresce i suoi bisogni sociali e divora energia in corrispondenza di questa crescita.

Il mondo agricolo, a sua volta, si propone all'attenzione come "divoratore di energia" ma anche – è questa la novità suggerita dalla ricerca tecnico-scientifica applicata – come potenziale produttore.

In questa chiave di lettura, il terzo millennio imporrà scenari inediti nei quali il fattore "terra" assumerà un ruolo viepiù rilevante.

La risorsa "terra-acqua", già oggi, è divenuta una risorsa scarsa in relazione al fabbisogno alimentare mondiale: le produzioni alimentari sembrano soffrire, a livello globale, una crisi da sottoproduzione che disvela fenomeni inediti rispetto a quelli conosciuti al declinare del millennio precedente.

In quest'ultima fase, la forte divaricazione tra Nord e Sud del mondo aveva proposto all'attenzione una realtà schizofrenica: il mondo sviluppato conosceva fenomeni di sovrapproduzione e si poneva problemi di contingentamento delle produzioni o di messa a riposo delle terre per assicurare prezzi remunerativi per i soggetti che controllavano il mercato; il mondo sottosviluppato conosceva la fame solo parzialmente mitigata dagli aiuti concessi dai paesi sviluppati.

Una nuova politica degli aiuti allo sviluppo suggerisce di trasferire ai paesi arretrati non già prodotti finiti ma capacità di produzione endogena anche se il saccheggio delle materie prime (e, in particolare, del gas e del petrolio) operato dalle multinazionali o il rastrellamento delle terre africane operato con il surplus

dell'avanzo commerciale cinese mitigano, non di poco, le speranze indotte dal nuovo approccio.

La terra e l'acqua sembrano essere destinate a fornire nuove occasioni di contrasto e di conflitto tra le nazioni oltre che tra "ricchi" e "poveri": l'energia incrocia il tema in modo deciso e perfino traumatico.

Il forte contrasto che si è registrato sulla stampa mondiale e nazionale in ordine alla opportunità di utilizzare le terre a scopo di produzione di materie prime da destinare al consumo energetico piuttosto che a quello alimentare, in considerazione della scarsità delle risorse in campo risulta illuminante e lascia prevedere un orizzonte denso di questioni difficilmente risolvibili nei mercati statali o regionali.

La globalizzazione si avverte ormai come un fattore condizionante delle scelte di politica legislativa nel settore energetico e in quello agro-alimentare.

Il lavoro della Lattanzi rappresenta il primo esperimento atto a governare l'insieme problematico in questione: la sua ricerca muove i passi dal più ridotto orizzonte comunitario ma con occhio attento a quei profili appena segnalati che evidenziano una più generale consapevolezza.

L'attenzione portata all'esigenza di assicurare una sistemazione giuridica consente di seguire un filo conduttore che conduce il lettore ad un percorso guidato lungo sentieri inediti e aperti dal primo ragionare sul tema agro-energetico.

Si scopre così un orizzonte più vasto del previsto.

Intanto emerge una storia europea più ricca di quanto si possa a prima vista immaginare.

La Comunità nata in nome del "carbone e dell'acciaio" (CECA - EURATOM 1952) sviluppa a far tempo dalla Risoluzione del settembre 1986 una politica energetica comunitaria sempre più consapevole.

Con riguardo alla fase più recente, l'attenzione dell'Autrice viene calamitata, principalmente da tre linee di svolgimento: in primo luogo, dalla Riforma di Medio Termine che introduce un regime d'aiuto diretto alle colture energetiche non più legato ad una coltura specifica ma alla creazione di un sistema di "credito energetico" collegato a produzioni in grado di ridurre la produ-

zione di biossido di carbonio; in secondo luogo, dal regolamento 1698/2005 che, nella ridefinizione delle politiche di sviluppo rurale, traccia una direzione di marcia a favore delle agroenergie nel quadro del ruolo multifunzionale assegnato all'azienda agricola; in quest'ultima direzione milita anche la decisione del Consiglio del 20 febbraio 2006 (che approva gli *Orientamenti Strategici comunitari per lo sviluppo rurale*), che propone una serie di indirizzi all'attenzione degli Stati nazionali impegnati nella redazione dei Piani nazionali di sviluppo; in terzo luogo, dal tema della produzione di biomassa nella strategia forestale.

Con riguardo al più specifico orizzonte costituito dal panorama italiano, l'indagine viene sviluppata, per un verso, rivolgendo lo sguardo alle politiche di promozione delle fonti energetiche rinnovabili in Italia, con occhio ovviamente attento al tema dei biocarburanti [là dove si segnala che ormai l'Italia nel 2006 è balzata al secondo posto in Europa alle spalle della Francia con il 9% del totale del biodiesel prodotto, con una produzione di 384.420 tep, termine che equivale a circa 330.000 tonnellate; che l'Italia è un grande produttore di bioetanolo (1.610.000 ettanetri nel 2005) e di etanolo anidro (3.000.000 hl/anno)].

La panoramica effettuata nei primi tre capitoli consente nella parte finale del lavoro di cogliere alcuni frutti costituiti da una ricostruzione della "filiera agroenergetica" che merita attenzione e che si rivela senz'altro di grande interesse per l'attualità del tema e la capacità di individuare il filo conduttore di una materia altrimenti destinata ad un'arida frammentazione.

Si segnala, in primo luogo, l'attenzione per l'aspetto pubblicitario che attrae l'attenzione dell'Autrice nella prima sezione del Capitolo quarto dedicata al "Coordinamento della filiera agroenergetica": qui balzano all'occhio i temi dei modelli organizzativi che consentono alle politiche pubbliche di concertare con i soggetti sociali e con gli operatori privati modelli di sviluppo e/o d'azione territoriale mirati.

Molto corposa è la parte dedicata alla rivisitazione del tema dell'impresa agricola nel quadro della filiera agroenergetica.

Meritano di essere segnalati alcuni spunti: la considerazione che, nella qualificazione dell'impresa agricola, risulta irrilevante la destinazione del prodotto agricolo; la collocazione del tema

della coltivazione delle biomasse sul crinale tra coltivazione del fondo e silvicoltura; l'analisi dettagliata delle fasi a valle della produzione che non viene esaurita in una generica disamina della c.d. commercializzazione ma viene opportunamente e virtuosamente scandita tra diverse fasi dotate ognuna di una sua specifica individualità (la fase della trasmissione e della distribuzione dell'energia elettrica prodotta da biomassa; l'attività di vendita dell'energia elettrica prodotta da biomassa; la fase mercantile in cui avviene la circolazione dei c.d. certificati verdi; il tema trasversale della c.d. rintracciabilità che restituisce al tema della filiera una sua dimensione microeconomica assolutamente da non sottovalutare).

Nella prospettiva delineata dall'Autrice, la problematica agroenergetica consente una rimeditazione della figura dell'impresa agricola che consegna all'attenzione del lettore un quadro positivo.

Il microrganismo costituito dall'azienda agricola viene rivitalizzato: questa – secondo il disegno immaginifico consegnato alla parte finale del libro - fuoriesce dall'isolamento e ritesse la propria identità (secondo il paradigma della *netchain*) in collegamento orizzontale e verticale, in un meccanismo di rete che giustifica l'economicità dei risultati anche alle c.d. filiere corte.

L'identità dell'impresa agricola, in altri termini, si sottrae alla staticità della rappresentazione: l'identità non è più preconfezionata, fotografata ma si legittima e si realizza – in altri termini, sopravvive e si alimenta – solo se è in grado di navigare in macroinsiemi territoriali in cui le dinamiche d'impresa sono anche dinamiche di raccordo istituzionale e di tessitura dell'integrazione economica.

Introduzione

La produzione per scopi non alimentari, non destinata né alla alimentazione umana né a quella animale, non costituisce di certo una novità per l'agricoltura. Per un numero incalcolabile di secoli, l'agricoltura è stata il fornitore esclusivo di una grande parte di materie prime utilizzate dagli uomini per soddisfare i loro bisogni, come le fibre tessili, il sapone, i medicinali, le tinture, nonché, i materiali da utilizzare a fini energetici. I sottoprodotti dell'agricoltura, quali le paglie e tutti i residui delle colture, venivano inceneriti producendo calore. Gli oli vegetali erano utilizzati nelle lampade per fornire luce, inoltre, l'agricoltura produceva i cereali destinati alla alimentazione degli animali che costituivano la forza motrice non solo per l'agricoltura stessa, ma, anche, attraverso i cavalli da sella, per il resto della società. Ma la risorsa più importante per gli scopi energetici era, senza dubbio, l'utilizzo della legna¹.

Tutte queste produzioni hanno subito un declino considerevole a partire dall'inizio del secolo scorso, quando l'accresciuta disponibilità del carbone e del petrolio ha portato all'evoluzione dell'industria. Lo sviluppo della petrolchimica ha condotto alla conquista di nuovi mercati sostituitisi progressivamente a quelli dell'industria tradizionale di trasformazione non alimentare di materie prime agricole. Inoltre, e soprattutto, la disponibilità di combustibili fossili ha provocato «un cambiamento di paradigma energetico (...)». Dal legno si è passati al carbone. Da una fonte di energia rinnovabile – fornita dagli alberi dei boschi che

¹ Per ulteriori approfondimenti sulla ricostruzione storica relativa all'uso non alimentare dei prodotti agricoli, v. GALLEY, *Rapport sur les perspectives de développement des productions agricoles à usage non alimentaire*, n. 3345 presentato il 20 febbraio 1997 all'Assemblea Nazionale, reperibile su www.assemblee-nationale.fr

si tagliavano a rotazione, secondo turni prestabiliti – si è passati ad una energia fossile, non rigenerabile, che si consuma una volta per sempre»².

Questa situazione è stata accompagnata da un imperioso bisogno, esploso soprattutto a partire dal secondo dopo guerra, di raggiungere l'autosufficienza alimentare, cosicché la politica agricola si è dovuta preoccupare principalmente dell'accrescimento prioritario della produttività nel settore delle materie prime alimentari.

La necessità di aumentare la produzione agricola ha innescato un meccanismo che vede, oggi, l'agricoltura dipendere sempre più dai combustibili fossili.

In un primo momento, a partire dal periodo successivo alla prima guerra mondiale l'aumento delle rese era stato conseguenza sia dell'uso delle prime macchine agricole con motore a vapore, sia dell'uso intensivo di fosfati e nitrati provenienti da depositi naturali di guano del Cile e del Perù. Con l'esaurirsi di questi depositi e con la progressiva diminuzione delle aree dissodabili, soprattutto a partire dal secondo dopo guerra, l'aumento di produttività è dipeso, in primo luogo, dall'uso crescente di fertilizzanti sintetici, che si sono resi disponibili a basso costo a causa della loro derivazione dagli idrocarburi fossili. In secondo luogo, dal contemporaneo sviluppo delle grandi macchine a motore endotermico alimentate con combustibili fossili, che ha reso possibile l'introduzione delle pratiche colturali intensive che oggi caratterizzano l'agricoltura industriale³.

L'aumento dell'efficienza della produzione agricola nel corso degli anni è dipeso, dunque, dal ricorso, diretto o indiretto, ai combustibili fossili sotto forma di fertilizzanti chimici o pesticidi o di carburante per le macchine agricole⁴. Sicché, è ben possibile affermare che, almeno nei paesi industrializzati, la maggior parte dei prodotti alimentari è costituita, sostanzialmente, da «petrolio convertito in cibo»⁵.

² Così, BEVILACQUA, *La terra è finita*, Roma, 2006, p. 45.

³ Cfr. BEVILACQUA, *op. cit.*, p. 99.

⁴ Cfr. BEVILACQUA, *op. cit.*, p. 99.

⁵ Così COIANTE, *Le nuove fonti di energia rinnovabile. Tecnologie, costi e prospettive*, Milano, 2004, p. 33.

Un altro elemento caratterizza l'odierno rapporto agricoltura/energia: il cambiamento climatico. La più importante emergenza ambientale a livello mondiale⁶.

Il cambiamento climatico è considerato conseguenza dell'alterazione dell'effetto serra⁷ provocato dall'attività dell'uomo, in particolare di quella legata all'uso di combustibili fossili per produrre energia⁸. Al contempo, però, l'energia può contribuire alla lotta al cambiamento climatico grazie alla possibilità di diversificare l'approvvigionamento per il tramite delle energie rinnovabili, ovvero, di quelle fonti di energia che sono caratterizzate da emissioni di anidride carbonica e di altri gas ad effetto serra molto basse, se non nulle⁹.

In questo contesto, il settore primario svolge un ruolo significativo e articolato. Le attività agricole e forestali nei confronti dei

⁶ «Il riscaldamento climatico è un fenomeno inequivocabile, come risulta attualmente in forma evidente dalle osservazioni sugli aumenti delle temperature medie al suolo e negli oceani, dai fenomeni ampiamente diffusi dello scioglimento delle nevi e dei ghiacciai e dall'aumento del livello medio del mare», così esordisce il Quarto rapporto dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), pubblicato nel maggio del 2007.

⁷ L'effetto serra, fenomeno essenziale perché sussista vita sul pianeta Terra, è causato dalla presenza di alcuni gas, principalmente l'anidride carbonica (CO₂) ma anche metano e protossido d'azoto. Per effetto di questi gas gli infrarossi emessi dalla superficie terrestre a sfuggono solo in parte nello spazio interplanetario, poiché la maggior parte di essi rimane racchiusa tra la superficie terrestre e gli strati alti della atmosfera. Il sensibile aumento di questi gas ha alterato profondamente il bilancio radioattivo, determinando un aumento della energia disponibile sulla superficie terrestre capace di alterare la circolazione generale dell'atmosfera e delle masse d'acqua oceaniche profonde e superficiali, in merito v. Quarto Rapporto IPCC.

⁸ «L'aumento a livello globale delle concentrazioni di anidride carbonica è dovuto principalmente ai combustibili fossili», cfr. Quarto rapporto dell'IPCC. Dal primo rapporto dell'IPCC del 1990 è andata prendendo le forme e, poi, definitivamente consolidandosi l'idea del carattere determinante delle attività antropiche sui cambiamenti climatici. Da una affermazione cauta, contenuta nel secondo Rapporto IPCC del 1996, con la quale ci si limitava a sostenere che sulla base dei dati allora disponibili era riscontrabile una sensibile influenza dell'attività umana sul clima, si è giunti ad affermare, solo con il Rapporto IPCC del 2001, che «la maggior parte del surriscaldamento atmosferico verificatosi negli ultimi 50 anni deve essere attribuito all'attività dell'uomo».

⁹ Secondo la normativa comunitaria sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili, direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001, (attuata in Italia con d.lgs 29 dicembre 2003, n. 387) esse sono: «le fonti energetiche rinnovabili non fossili (eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, maremotrice, idraulica, biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas)».

cambiamenti climatici, da un lato, ne subiscono passivamente gli effetti ma, dall'altro, possono concorrere, sia all'aggravamento del problema delle emissioni che, in senso del tutto contrario, al loro contenimento.

Sotto il primo profilo, «numerose ricerche confermano che, pur potendo le colture rispondere positivamente all'aumento della concentrazione di CO₂, gli impatti collegati all'aumento della temperatura, all'alterazione del regime delle precipitazioni, alla maggior frequenza e intensità di eventi climatici estremi, quali siccità e alluvioni, potrebbero condurre a una riduzione delle produzioni e un aumento dei rischi per le coltivazioni»¹⁰.

Sotto il secondo profilo, quello della “partecipazione attiva”, va detto, innanzitutto, che l'agricoltura è una delle cause dell'effetto serra¹¹. All'opposto, l'agricoltura può avere un ruolo positivo in termini di fissazione temporanea di carbonio nei suoli, nelle produzioni vegetali e arboree¹², nonché, tramite la produzione di biomasse impiegate a fini energetici, con effetti sostitutivi di combustibili convenzionali e, quindi, con una riduzione

¹⁰ Così, PETTENELLA-ZANCHI-CICCARESE, *Il settore primario e la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Tra strumenti diretti di compensazione e politiche energetiche di sostegno al settore*, in *Politiche agricole internazionali*, 2006, n. 3, p. 28.

Consequentemente, la politica agricola nei prossimi anni dovrà far fronte anche a questa nuova problematica dell'adattamento ai cambiamenti climatici. L'UE già si sta muovendo verso questa direzione. Dopo aver incentrato e rafforzato la politica per la mitigazione del clima, negli ultimi tempi sta dando il via alle basi per la costruzione di una politica di adattamento. V. in merito il Libro verde della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni (COM (2007) 354 def. del 29 giugno 2007).

Sugli effetti del cambiamento climatico in agricoltura v. BOSELLO-ZHANG, *Gli effetti del cambiamento climatico in agricoltura*, in *QA-Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, 2000, n. 1, p. 99 e ss.

¹¹ «Il settore primario è, in misura diversa, responsabile dell'emissione di alcuni principali gas serra: anidride carbonica, metano e protossido d'azoto. L'agricoltura è stimata responsabile di circa il 30% delle emissioni di GHG di origine antropica. Dall'agricoltura hanno origine il 50% e il 70%, rispettivamente delle emissioni di metano e di protossido d'azoto. Le attività agricole (non includendo quelle forestali) sono responsabili del 5% delle emissioni di anidride carbonica; la deforestazione del 20% circa». Così, PETTENELLA, *Il ruolo del settore agricolo-forestale nei cambiamenti climatici: modelli e politiche*, in *Agriregioneuropa*, 2007, n. 9, p. 17, disponibile su www.agriregiunea.org.

¹² Su cui v. PETTENELLA-ZANCHI-CICCARESE, *op. cit.*, p. 30.

delle emissioni di carbonio fossile in atmosfera¹³. Le biomasse, infatti, sono da annoverare nell'ambito delle fonti energetiche rinnovabili, esse consistono, secondo la definizione legale fornita dal diritto comunitario e fatta propria da quello nazionale, nella «parte biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali) e dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, nonché (nel)la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani»¹⁴. Dalla biomassa si ricavano il biogas e i biocarburanti¹⁵.

Va, infine, considerato, un altro profilo, quello legato al progressivo esaurirsi dei combustibili fossili e alla conseguente necessità della loro sostituzione con fonti energetiche rinnovabili, al fine di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti. Si tratta, in verità, della prima variabile chiave ad essersi manifestata nel tempo nel determinare il crescente interesse verso le biomasse, alla quale, solo successivamente, si sono accompagnate, l'emergenza ambientale legata ai cambiamenti climatici e, per quanto riguarda l'agricoltura, le questioni relative allo sviluppo rurale e a quello del comparto agricolo in genere.

Sono queste le variabili principali che governano il recupero

¹³ Così, PETTENELLA, *op. cit.*, p. 18.

¹⁴ È questa la definizione fornita dalla dir. 2001/77. L'ordinamento italiano, in attuazione della citata direttiva, ha introdotto analoga disposizione. La definizione di biomassa riportata nel testo non è l'unica vigente sul piano nazionale, ove trova applicazione, ai soli fini della disciplina delle emissioni in atmosfera, di cui alla parte quinta, del d.lgs 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. codice dell'ambiente), un'altra definizione legale di biomassa. Ai sensi dell'allegato X di detto codice per biomassa si intende: «a) Materiale vegetale prodotto da coltivazioni dedicate; b) materiale vegetale prodotto da trattamento esclusivamente meccanico di coltivazioni agricole non dedicate; c) materiale vegetale prodotto da interventi selvicolturali, da manutenzione forestale e da potatura; d) materiale prodotto da lavorazione esclusivamente meccanica di legno vergine e costituito da cortecce, segatura, trucioli, chips, refili e tondelli di legno vergine, granulati e cascami di legno vergine, granulati e cascami di sughero vergine, tondelli, non contaminati da inquinanti; e) materiale vegetale prodotto dalla lavorazione esclusivamente meccanica di prodotti agricoli; f) sansa di oliva disoleata (...); g) liguor nero ottenuto nelle cartiere dalle operazioni di lisciviazione del legno e sottoposto ad evaporazione (...)

¹⁵ La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 maggio 2003 sull'uso dei biocarburanti e di altri carburanti rinnovabili nei trasporti, attuata in Italia con d.lgs 30 maggio 2005, n. 128, definisce il biocarburante come «un carburante liquido o gasso per i trasporti ricavato da biomassa».

dello storico legame tra agricoltura ed energia, sintetizzato nella formula agro-energia¹⁶, che hanno determinato, con la complessità degli elementi politico-socio-economici ad esse sottese, un contesto giuridico alquanto articolato e in fase di continui cambiamenti.

Per queste ragioni il volume ha voluto affrontare l'analisi delle fonti che, a diversi livelli, disciplinano il fenomeno agroenergetico, evidenziando i passaggi più significativi che hanno condotto alla definizione dell'attuale quadro normativo di riferimento, sia comunitario che nazionale. L'importanza che viene attribuita alla filiera nello sviluppo del comparto agroenergetico ha spinto, poi, la riflessione verso l'analisi delle relazioni che si instaurano per il coordinamento della filiera e delle regole che la governano, in un'ottica di studio omnicomprensiva che tiene conto degli aspetti multidisciplinari propri del settore agroenergetico.

¹⁶ È in uso anche un'altra terminologia, quella di bioenergia, per indicare i biocarburanti e l'energia elettrica e calorica derivata dalla biomassa. Il termine agroenergia, però, 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, come riferito, possono essere costituite anche dalla parte biodegradabile di rifiuti industriali e urbani, che nulla hanno a che fare con l'agricoltura.

Parte prima

Il contesto normativo

Capitolo primo

Il ricorso alle fonti energetiche rinnovabili e alle agroenergie nella politica energetica comunitaria

Sommario: 1. La politica energetica comune: fondamenti e finalità - 2. Le fonti energetiche rinnovabili: linee dell'evoluzione normativa - 3. I primi passi della politica energetica comunitaria e della promozione delle FER - 4. Il delinearci di una mirata strategia di promozione delle FER. Dalla Risoluzione del settembre 1986 al Libro Bianco "Una politica energetica per l'Unione Europea" (dicembre 1995) - 5. Il libro Verde "Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili" - 5.1. Segue: il Libro bianco Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili - 6. Il nuovo millennio: il Libro verde sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico e la direttiva 2001/77 del Parlamento Europeo e del Consiglio e la sua applicazione da parte degli Stati membri - 7. La direttiva 2003/30 del parlamento Europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso di biocarburanti o di altri carburanti nei trasporti - 8. Il piano d'azione per la biomassa - 9. La strategia dell'UE per i biocarburanti - 10. Dal Libro Verde "Una strategia europea per un'energia sostenibile, competitiva e sicura" al Consiglio europeo del 9 marzo 2007 - 11. La proposta di direttiva sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti energetiche rinnovabili.

1. La politica energetica comune: fondamenti e finalità

L'attenzione dell'Unione europea nei confronti della questione energetica è risalente nel tempo. Si può, addirittura, affermare che essa ha dato origine alla prima collaborazione tra gli Stati europei. Ben due dei tre Trattati originari, infatti, il Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) e il Trattato istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM), hanno ad oggetto l'energia.

Al di fuori di questi specifici comparti, in cui il livello di inte-

grazione è molto avanzato¹, il settore energetico, negli anni, è stato principalmente dominato dalle politiche nazionali degli Stati membri, le quali hanno lasciato ben poco spazio ad una politica energetica comune.

La causa di una simile paradossale evoluzione² è da rinvenirsi nell'assenza nel Trattato CE dell'espressa previsione di "una politica energetica integrata" anche oggi che vi si trovano specifici riferimenti alla materia energia³.

Originariamente il Trattato di Roma non conteneva alcuna disposizione al riguardo. Tale assenza trovava, essenzialmente, la propria giustificazione in un insieme di fattori politici ed economici⁴.

Successivamente sono stati introdotti specifici riferimenti⁵, ma il permanere della rilevanza strategica ricoperta dal settore energetico a livello nazionale; l'evidenziarsi sempre più della notevole eterogeneità in campo energetico tra i diversi stati membri; ed inoltre, la graduale perdita di importanza delle fonti energetiche attorno alle quali erano state costruite Ceca e Euratom, per moti-

¹ Cfr. a proposito CAIA-AICARDI, *Energia*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da CHITI-GRECO, Milano, 1997, p. 676.

² Ritieni che l'evoluzione della politica energetica comunitaria sia un «paradosso energetico» PETIT, *A la recherche de la politique européenne de l'énergie*, in *Revue trimestrelle de droit européenne*, 2006, p. 593.

³ L'energia è la materia che concerne le attività connesse alla produzione, al trasporto e alla vendita dei prodotti energetici, così AICARDI, *Energia*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, diretto da CHITI-GRECO, Milano, 2007, p. 1007.

⁴ Tra cui, principalmente, il carattere essenzialmente bilaterale dei rapporti commerciali che gli Stati membri intrattenevano con i Paesi produttori di petrolio al momento della nascita del Trattato di Roma; le profonde differenze nei sistemi nazionali di produzione e distribuzione dell'energia elettrica; nonché l'abbondanza delle risorse energetiche. Cfr. CAIA-AICARDI, *op. cit.*, p. 676.

⁵ Le modifiche sono state introdotte con il Trattato sull'Unione europea. Esse prevedono, innanzitutto, che l'adozione di «misure in materia di energia» è compresa tra le attività che la Comunità europea è competente ad assumere «alle condizioni e secondo il ritmo previsti...dal Trattato» (art. 3.1., lett. u) quale strumento per la realizzazione dei compiti e degli obiettivi della Comunità ai sensi dell'art. 2 CE. L'energia è poi oggetto di specifica attenzione all'interno del Titolo XV, relativo alle reti transeuropee, alla cui realizzazione, com'è noto, la Comunità concorre insieme con gli Stati membri al fine del perseguimento degli obiettivi riguardanti l'instaurazione del mercato interno e la coesione economica e sociale, onde consentire ai cittadini dell'Unione di «beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti da uno spazio senza frontiere interne», ai sensi dell'art. 154 CE.

vi tecnico-economici (nel caso del carbone) e politici (nel caso del nucleare)⁶, hanno impedito l'introduzione di ulteriori disposizioni necessarie per conferire alla Comunità reali poteri operativi⁷. Sebbene il Trattato CE ora riconosca una generale competenza comunitaria in materia, avendo indicato tra le attribuzioni della Comunità anche l'adozione di «misure in materia di energia» (art. 3 lett. t) TCE), il fatto che non vi sia alcuna indicazione di principi, obiettivi e forme di esplicazione della stessa, pur valendo a conferire base giuridica certa agli atti comunitari in materia, in realtà mai seriamente messa in discussione, svuota di contenuto tale competenza⁸.

Questa particolare situazione ha costretto, per un lungo periodo, le Istituzioni comunitarie all'adozione di «documenti pro-

⁶ Cfr. VACCANI-VILLAFRANCA, *La politica energetica comune: il paradosso europeo*, in *Global Watch*, 2006, n. 40, p. 2.

⁷ Negli anni non sono mancati tentativi di inserire specifiche disposizioni in materia di energia, tuttavia sono stati sempre respinti, rendendo così evidente la volontà dei Paesi membri di non porre le basi per una politica energetica comune. Per approfondimenti cfr. VACCANI-VILLAFRANCA, *op. cit.*, p. 3; BASTIANELLI, *La politica energetica dell'Unione Europea e la situazione dell'Italia*, in *La Comunità internazionale*, 2006, p. 458 e ss.

La situazione potrebbe cambiare con l'entrata in vigore della Costituzione Europea. Innanzitutto, la Costituzione prevede l'inserimento del settore energetico tra le materie di competenza concorrente, inoltre, cosa ancor più rilevante, un articolo che si occupa della politica dell'Unione europea nel settore dell'energia, di cui indica gli obiettivi principali: «a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia; b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'Unione europea; c) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di *energie nuove e rinnovabili*». Per il conseguimento di questi obiettivi, l'articolo prevede che la legge o legge quadro europea stabilisca adeguate misure, le quali, tuttavia, non dovrebbero incidere sul diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico, pur facendo salva la possibilità del Consiglio di adottare all'unanimità leggi o leggi quadro europee che prevedono misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo.

In merito v. BASTIANELLI, *op. cit.*, p. 463; ROSSI, *Il settore dell'energia nel contesto europeo. Problemi giuridici ed istituzionali*, in *La cooperazione rafforzata e l'Unione economica. La politica europea dell'energia*, a cura di VELO, Milano, 2007, p. 160 e ss.

⁸ Ad eccezione dell'«incentivazione della creazione e dello sviluppo delle reti trans-europee» per la quale sono previste competenze nuove e più intense, nonché definiti obiettivi e strumenti particolari dell'azione comunitaria. Cfr. CAIA-AICARDI, *op. cit.*, p. 678; AICARDI, *op. cit.*, p. 1010; ROSSI, *op. cit.*, p. 155.

grammatici a contenuto non vincolante di solito in forma di raccomandazioni o di risoluzioni del Consiglio aventi ad oggetto la definizione di obiettivi comuni e di linee direttrici per l'indirizzo e la convergenza delle politiche energetiche nazionali» nonché ad avvalersi, anche dopo le modifiche introdotte dal trattato Ue, degli strumenti ricavabili da altre disposizioni del Trattato CE⁹. Pertanto, tutte le iniziative prese in questo settore a livello europeo hanno dovuto e, devono, surrettiziamente, far riferimento ad altre basi giuridiche, generali o proprie di altri settori¹⁰.

Sotto il primo profilo, quello delle basi giuridiche generali, largo ricorso è stato fatto all'art. 235 del TCE, relativo ai c.d. "poteri impliciti", che prevede l'attribuzione di un potere residuale volto ad estendere la legislazione comunitaria in aree prive di specifica base legale. Ulteriore possibilità di intervento è stata offerta dall'art. 100 TCE, che attribuisce al Consiglio il potere di adottare direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che incidano direttamente sulla instaurazione e funzionamento del mercato comune.

Ma è stato soprattutto il ricorso ad altre politiche comunitarie a caratterizzare la messa in opera di azioni in materia di energia, anche per quanto riguarda quelle che concernono le fonti energetiche rinnovabili. Tali azioni sono state, e sono tutt'ora intraprese, avvalendosi delle politiche per la creazione del mercato unico, della concorrenza, della ricerca scientifica e tecnologia, delle grandi reti, regionale e, in particolar modo, per quanto riguarda le fonti energetiche rinnovabili, della politica ambientale¹¹ e della politica agricola, quest'ultima, in riferimento alle agroenergie. Conseguentemente, gli atti in materia di energia possono avere basi giuridiche sempre differenti. Va, inoltre, sottoli-

⁹ Così CAIA-AICARDI, *op. cit.*, p. 677.

¹⁰ V. POLITI, *Energia nel diritto comunitario*, in *Digesto disc. pubbl.*, VI, Torino, 1991, p. 2; CAIA-AICARDI, *op. cit.*, p. 678; ROSSI, *op. cit.*, p. 157. Il Trattato CECA è scaduto il 23 luglio 2002, sicché anche questi prodotti sono passati sotto il regime di diritto comune del Trattato CE.

¹¹ Le direttive 2001/77 sull'energia elettrica verde e 2003/30 sui biocarburanti sono state adottate in base all'art. 175 TCE, in ragione del perseguimento della finalità dell'utilizzo razionale e accorto delle risorse naturali.

neato come il numero delle politiche strumentalmente “utilizzate” a fini energetici è aumentato con l’ampliarsi delle finalità della politica energetica.

All’originaria finalità della sicurezza degli approvvigionamenti, conseguentemente al veloce mutare degli scenari economici e sociali, internazionali e comunitari, se ne sono aggiunte via via altre: quella della competitività e quella dello sviluppo sostenibile.

La garanzia di un approvvigionamento sicuro e durevole ha costituito, e costituisce tuttora, la prima delle finalità da perseguire. Dopo gli anni ’60, anni in cui il mercato globale dell’energia era caratterizzato da un’ampia disponibilità e prezzi relativamente bassi¹², la Comunità ha dovuto affrontare un profondo cambiamento dello scenario energetico mondiale che ha condotto alle crisi petrolifere degli anni ’70 e che ha rivelato i rischi legati alla sua significativa dipendenza dalle importazioni di idrocarburi, da sempre attestatesi mediamente intorno al 50% del consumo energetico totale, spingendola ad approntare una politica capace di combattere il grosso peso delle importazioni.

La sicurezza degli approvvigionamenti va perseguita a condizioni economiche tali da favorire la riduzione dei costi per cittadini e imprese e gli investimenti che, a loro volta, creano nuovi posti di lavoro e promuovono l’innovazione e l’economia della conoscenza, rafforzando la competitività del settore energetico a livello comunitario e internazionale.

Queste finalità non possono prescindere poi dal rispetto dell’ambiente e dal perseguimento di uno sviluppo sostenibile.

La questione ambientale, ignorata nei primi atti della politica energetica comunitaria, risalenti agli anni ’60, comincia ad essere presa in considerazione già dal decennio successivo, allorquando le esigenze di salvaguardia dell’ambiente iniziano a penetrare e diffondersi nella coscienza europea, influenzando a mano a mano il modo di governare: è allora che la Comunità prende atto che la sicurezza degli approvvigionamenti e, contemporaneamente, la competitività delle risorse energetiche devono essere rag-

¹² E’ questo lo scenario disegnato nel documento «Politica energetica: problemi e risorse 1975-85» presentato dalla Commissione al Consiglio il 4 ottobre 1972, COM (1972) 1201.

giunte comportando la minor minaccia per l'ambiente¹³. Accanto alle iniziali problematiche ambientali, legate essenzialmente all'inquinamento atmosferico provocato dalle emissioni tossiche emesse dagli impianti di combustione e dai veicoli, allo scarico termale degli impianti nelle acque, agli impianti e ai rifiuti nucleari¹⁴, a partire dai primi anni '90 acquista rilievo principale la lotta ai cambiamenti climatici, e dunque, la necessità di ridurre le emissioni di gas serra, di cui il comparto energetico è il principale responsabile¹⁵.

Le finalità sopra descritte sono perseguite attraverso l'individuazione di alcuni principali campi di intervento, anch'essi arricchiti e articolati in maniera sempre più complessa con il passare del tempo

Un primo campo di intervento è rappresentato dal mercato

¹³ V. Comunicazione della Commissione «Necessario progresso nella politica comunitaria energetica», COM (72) 1200, del 4 ottobre 1972.

¹⁴ V. La Comunicazione «Necessario progresso nella politica comunitaria energetica», *cit.*

¹⁵ La consapevolezza dell'importanza del fenomeno si è andata maturando a partire dagli ultimi due decenni del secolo scorso i quali hanno visto svolgersi significative iniziative di carattere internazionale. In particolare sono stati gli anni 90' ad essere il teatro della più importante iniziativa in tal senso: la "Convenzione quadro delle nazioni Unite sui cambiamenti climatici" (UNFCCC), sottoscritta al termine del "Vertice sulla terra", organizzato dall'ONU a Rio de Janeiro nel 1992. La Convenzione costituisce «il primo strumento legale internazionale vincolante che si occupa direttamente del cambiamento del clima». Ad oggi ratificata da oltre 180 Stati, è senza dubbio il trattato internazionale ambientale che ha raccolto il maggior numero di adesioni, essa è entrata in vigore il 21 marzo 1994 e persegue come finalità principe «la stabilizzazione delle concentrazioni di gas a effetto serra nell'atmosfera a un livello tale da prevenire pericolose interferenze delle attività umane con il sistema climatico». A tal fine è prevista una serie di impegni, suscettibili di periodica revisione, tanto a seguito di nuove scoperte scientifiche, quanto sulla base dell'efficienza dei programmi climatici nazionali, che si sostanziano in incontro annuali (COP). Strumento attuativo della Convenzione è rappresentato dal Protocollo di Kyoto, sottoscritto nel 1997 ed entrato in vigore a partire dal 15 febbraio 2005, che ha stabilito «degli obiettivi specifici di emissioni in atmosfera, giuridicamente vincolanti per tutti i paesi industrializzati». L'Unione europea sin dagli anni '90 ha dato il via ad attività sul fronte dei cambiamenti climatici, adottando per prima e volontariamente l'obiettivo della stabilizzazione al 2000 delle emissioni di CO₂ ai livelli del 1990, già dall'ottobre 1990. Con la firma del protocollo di Kyoto, l'Ue si è impegnata per una riduzione globale delle emissioni dei sei gas serra pari all'8% rispetto ai valori del 1990. Quota successivamente ridistribuita a livello interno tra i singoli Paesi membri con un accordo raggiunto nel Consiglio ambiente del 16-17 giugno 1998.

energetico interno, la cui realizzazione è stata una priorità di lunga data della Comunità¹⁶.

Un secondo rilevante settore di intervento è costituito dalla gestione degli approvvigionamenti, il quale annovera al suo interno anche le azioni volte alla diversificazione delle risorse energetiche (c.d. mix energetico)¹⁷.

Strettamente legato all'approvvigionamento è l'altro campo di azione: lo sviluppo di una politica estera coerente ed efficace¹⁸.

La ricerca e lo sviluppo tecnologico¹⁹ e lo sviluppo sostenibili sono gli altri principali settori di intervento. In particolare, le azioni intraprese in quest'ultimo ambito mirano essenzialmente alla promozione di un uso razionale ed efficiente dell'energia, alla promozione delle energie rinnovabili e alla compatibilità tra energia ed obiettivi ambientali.

2. Le fonti energetiche rinnovabili: linee dell'evoluzione normativa

Prima di procedere alla ricostruzione della disciplina delle fonti energetiche rinnovabili, attraverso l'analisi dei più significativi atti e provvedimenti legislativi comunitari che si sono susseguiti nel tempo, è opportuno indicare brevemente gli elementi che ne hanno caratterizzato l'evoluzione normativa.

¹⁶ Le principali azioni intraprese in questo campo concernono essenzialmente: la creazione del mercato dell'energia elettrica e del gas, la trasparenza del mercato, la tassazione dei prodotti energetici, la cooperazione tra Stati membri, le reti di trasporto dell'energia, la coesione economica e sociale, i finanziamenti per gli investimenti.

¹⁷ Le altre azioni sono dirette alla cooperazione e solidarietà tra Stati membri, alla riduzione della domanda di energia e misure per le crisi (stocks, riduzione dei consumi, distribuzione tra Stati membri).

¹⁸ La politica estera energetica è volta a creare una cooperazione nel settore dell'energia, attraverso la costituzione di relazioni con paesi terzi fornitori e non, come la Russia, i Balcani, la Cina, i paesi del Golfo nonché la partecipazione ad organizzazioni internazionali (come l'Agenzia Internazionale dell'Energia).

¹⁹ Esso comprende l'insieme delle azioni volte alla dimostrazione dei progetti (in acronimo R&DT) nel settore energetico hanno da sempre rivestito un ruolo primario. Le azioni, in questo settore, hanno riguardato progetti volti al miglioramento delle risorse energetiche nella produzione, nella conversione, nel trasporto, nell'immagazzinamento e nell'uso; progetti volti allo sviluppo delle fonti di energia non nucleare e nucleare.

Le fonti energetiche rinnovabili, dopo una iniziale timida attenzione loro rivolta nell'ambito della ricerca, sono progressivamente divenute destinatarie di un'articolata strategia di sviluppo, incentivata a partire dalla seconda metà degli anni '80, approfondita negli anni '90 e rafforzata nel nuovo millennio.

La strategia in questo comparto del settore energetico ha risentito e risente tutt'ora della generale mancanza della previsione di strumenti idonei a favorire un effettivo accentramento delle politiche dei diversi Stati. Essa, infatti, è stata posta in essere, per un lungo periodo, attraverso una serie di Raccomandazioni e Risoluzioni e altri numerosi atti di *soft-law* (Libri verdi e bianchi, Comunicazioni), aventi principalmente carattere programmatico e di coordinamento, esercitanti solo una sorta di *moral suasion* sui diversi governi nazionali. Solo di recente si è assistito all'adozione di provvedimenti normativi di natura diversa (direttive), volti a regolamentare i principali settori di impiego delle fonti energetiche rinnovabili (energia elettrica e biocarburanti per i trasporti), il cui carattere vincolante si esaurisce, principalmente, nell'adozione da parte degli Stati membri di obiettivi di promozione delle fonti rinnovabili, così che, allo stato attuale, la responsabilità in questo campo, come nell'intero settore energetico, è ancora principalmente lasciata ai singoli Paesi.

Alla mancanza di incisività della politica energetica si è però contrapposto un interessamento delle Istituzioni comunitarie verso le fonti energetiche rinnovabili che è andato via via crescendo in conseguenza dell'emergere del loro rilievo anche sotto ulteriori profili rispetto a quello inizialmente coinvolto, cioè quello della sicurezza degli approvvigionamenti. Le fer, infatti, per lungo tempo sono state oggetto di considerazione solo in quanto offrivano una soluzione al problema della dipendenza delle 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 – potendo le fer contribuire significativamente alla riduzione delle emissioni climateranti, l'interesse nei loro confronti riceve ulteriore impulso. Così, al consolidarsi della posizione dell'Unione europea nei confronti del cambiamento climatico, la promozione delle fonti ener-

getiche rinnovabili diventa una priorità degli obiettivi energetici e ambientali comunitari.

A ciò, si aggiunga, la considerazione della loro strumentalità per il perseguimento dell'altra finalità della politica energetica comunitaria, quella della competitività. Il loro impiego, particolarmente adatto ad applicazioni regionali e locali, costituisce un aspetto dello sviluppo regionale, consentendo di rafforzare la coesione sociale ed economica tra le regioni dell'Unione. Esse rappresentano poi una valida opportunità per le industrie europee specializzate in tecnologie relative all'energie rinnovabili, sia all'interno dell'Unione che verso i Paesi terzi, contribuendo, contemporaneamente, alla creazione di nuovi posti di lavoro. Infine, per quanto di nostro interesse, l'utilizzo della biomassa produce effetti positivi sull'occupazione in agricoltura, sulla diversificazione del guadagno degli agricoltori e contribuisce alla soluzione del problema delle eccedenze²⁰.

A proposito delle agroenergie, la promozione della biomassa e dei biocarburanti ha seguito e segue, tutt'ora, quella prevista per le fonti rinnovabili, generalmente intese, anche se nei primi anni del nuovo millennio, diventa destinataria di una strategia di sviluppo distinta. Dal 2003, anno in cui è adottata la direttiva sui biocarburanti, si susseguono una serie di atti specificatamente rivolti alla loro diffusione. Il recente emergere di altri profili dipendenti dal loro impiego, quello della sostenibilità ambientale e quello della compatibilità con gli obiettivi di produzione alimentare, inciderà, probabilmente, sulla disciplina di cui sono destinatarie, caratterizzandola ulteriormente.

3. I primi passi della politica energetica comunitaria e della promozione delle FER

Al di fuori del Trattato Ceca ed Euratom, la volontà di costruire una politica energetica comunitaria comincia a fare i primi passi negli anni '60.

²⁰ Cfr. in questo senso la Comunicazione, COM (1992) 180 e il piano d'azione per la biomassa.

In questi anni, dopo una serie di iniziative politiche che rivelano l'esigenza di un intervento comunitario coordinato in materia²¹, la Commissione, nel 1968, elabora il primo significativo documento di ampio respiro volto ad introdurre una politica energetica comunitaria, intitolato, per l'appunto, «*Primi orientamenti per una politica energetica comunitaria*»²². Con questo documento viene evidenziata la necessità di porre in essere una politica comunitaria nel settore energetico, ove ancora sussistevano seri ostacoli agli scambi, e confermata la volontà di perseguire, attraverso la programmazione di misure specifiche, gli obiettivi già fissati nel 1964: «basso costo dell'approvvigionamento; sicurezza dell'approvvigionamento; progressivo sviluppo di prodotti sostitutivi; stabilità dell'approvvigionamento, sia con riguardo ai costi che con riguardo alle quantità; libertà di scelta per il consumatore; leale competizione nel mercato comune tra le varie fonti di energia; promozione di una politica economica generale». Per perseguire questi obiettivi, gli orientamenti programmano una serie di misure specifiche²³, dove, se è vero che non si rinviene un espresso riferimento alle risorse energetiche rinnovabili, che non suscitano particolare interesse in conseguenza della disponibilità del petrolio a «bassi» costi, è possibile evidenziare un'attenzione alla promozione della ricerca scientifica e tecnologica delle nuove tecniche di produzione di energia²⁴.

²¹ Si ha in questi anni la firma di un Protocollo di accordo sulle questioni energetiche, concluso tra i governi degli Stati Membri delle Comunità europee nell'aprile 1964 (GU 69 del 30 aprile 1964, pag. 1099) e l'adozione da parte del Consiglio, il 10 luglio 1967, di una decisione sulla politica comunitaria per il petrolio e il gas naturale.

²² Memorandum presentato dalla Commissione al Consiglio il 18 dicembre 1968, COM (68) 1040. Un primo abbozzo di un'effettiva politica energetica è rappresentata da un Memorandum elaborato nel giugno del 1962 da un «Gruppo di lavoro energia» che proponeva la libera circolazione dei prodotti energetici in un mercato comune e che conteneva proposte precise sulla diversificazione degli approvvigionamenti esterni, sul sostegno della produzione interna – particolarmente quella carbonifera –, sul rapido sviluppo dell'energia nucleare, sulla fiscalità, sul regime di imposte, ecc». Cfr. ALBONETTI, *La politica energetica*, in *Manuale di diritto comunitario*, a cura di PENNACCHI-MONACO-FERRARI BRAVO-PUGLISI, II, Torino, 1984, p. 738.

²³ Gli orientamenti individuano tre categorie di intervento: l'elaborazione di un piano generale per le azioni da intraprendere nel caso dell'interruzione degli approvvigionamenti; la previsione di misure per la creazione di un mercato comune e per l'ottenimento di approvvigionamenti economici e sicuri.

²⁴ E' dello stesso anno, di qualche giorno successiva, l'adozione dei primi prov-

La pubblicazione dei «*Primi orientamenti*» ha come immediata risultato l'avvio di una discussione sulle problematiche evidenziate tra le istituzioni e tra gli operatori del settore, che avrà esiti positivi tanto che essi sono successivamente approvati dal Consiglio²⁵.

L'allora contesto della politica energetica è destinato a mutare velocemente. Mentre gli anni '60 sono anni caratterizzati da un'ampia disponibilità di risorse a prezzi bassi, gli anni '70, invece, presentano sin da subito un importante cambiamento dello scenario energetico, al quale contribuiscono molteplici fattori tra cui, in particolare, quelli legati ai mutamenti degli equilibri mondiali nel commercio del petrolio²⁶.

Di fronte a questo mutamento la Commissione si appresta ad aggiornare i «*Primi orientamenti*», presentando, nel 1972, nuove proposte per l'implementazione della politica energetica comune, che è, ancora, essenzialmente una politica dell'approvvigionamento²⁷, anche se emergono, con maggiore vigore rispetto al passato, altre tematiche: la protezione ambientale, il razionale uso

vedimenti legislativi in tema di sicurezza dell'approvvigionamento: la direttiva 68/414/CEE e la decisione 68/416/CEE, con la quale viene imposto agli Stati membri l'obbligo di mantenere scorte minime di petrolio greggio e prodotti petroliferi. Le misure vengono adottate sulla base dell'art. 103 del Trattato CE ai termini del quale il Consiglio può adottare misure appropriate «in caso di difficoltà sopravvenute nell'approvvigionamento di determinati prodotti». Cfr. GILLIAN, *op. cit.*, p. 444.

²⁵ Nella riunione del 13 novembre 1969. Cfr. «Progressi necessari della politica energetica comunitaria», COM (72) 1200, p. 5.

²⁶ Diverso atteggiamento dei paesi esportatori di energia, di cui l'accordo Teheran e Tripoli del 1970 ne è un chiaro esempio; crescente affermazione nei paesi industrializzati del dibattito sul miglioramento della qualità della vita, da perseguirsi tramite la protezione ambientale; presenza di una pluralità di venditori di prodotti energetici, con conseguente cambiamento della concezione dei costi e dei prezzi dei prodotti energetici; allargamento della Comunità, con conseguente alterazione sia del modello del settore energetico e delle idee sulla politica energetica sino allora vigenti; nascita e rapida implementazione nelle regioni extra comunitarie, consumatrici di prodotti energetici, di una strategia di approvvigionamento relazionata con la politica estera dei paesi interessati. Cfr. in merito la Comunicazione della Commissione «Progressi necessari della politica energetica comunitaria», COM (72) 1200, p. 5. Per approfondimenti sulla situazione energetica degli anni 60 e 70 vedi ALBONETTI, *op. cit.*, p. 754 e ss.

²⁷ Cfr. la Comunicazione «Progressi necessari della politica energetica comunitaria», *cit.*, ed anche la Comunicazione della Commissione «Politica energetica: problemi e risorse 1975-1985», COM (72) 1201 final.

dell'energia, lo sviluppo della ricerca scientifica e tecnica, l'implementazione delle relazioni tra le nazioni importatrici e tra le nazioni esportatrici e quelle importatrici.

In particolare, nell'ambito della ricerca, si pone l'accento sulla intensificazione di quella diretta, non solo alla migliore utilizzazione dei fattori nella produzione, conversione, trasporto, immagazzinamento e uso dell'energia, ma anche alla scoperta di *nuove fonti di energia*, di nuovi depositi o nuovo usi per i depositi già noti. Il settore dell'energia nucleare, tuttavia, continua ad avere l'attenzione principale.

Le nuove proposte sono presentate alla Conferenza dei Capi di Stato e di Governo dell'ottobre 1972, che si svolge a Parigi, durante la quale viene sottolineato il problema della garanzia della sicurezza dell'approvvigionamento a condizioni economiche soddisfacenti. Nuovamente la Commissione elabora «*Orientamenti e azioni prioritarie nella politica energetica comunitaria*»²⁸, da presentare al Consiglio dell'aprile 1973.

Ma è nell'ultima parte dell'anno 1973, in cui si verifica la prima crisi del petrolio che si aggrava in maniera preoccupante la situazione, rendendosi quanto mai evidente la necessità di ridurre la dipendenza dalle importazioni; la Comunità si vede costretta ad affrontare in maniera più organica la situazione, attraverso l'adozione di una politica energetica comune a livello europeo²⁹. Viene, così, presentata dalla Commissione una nuova strategia energetica per il lungo termine, fino al 1985. Con la Risoluzione del 17 dicembre 1974, il Consiglio vara il primo piano con obiettivi decennali, nel quale vengono definiti gli obiettivi per il 1985 della politica energetica comunitaria, tra cui in prima linea, la riduzione della dipendenza della Comunità nei confronti dell'energia importata dall'allora attuale 63% al 50%³⁰. Anche in questo contesto è

²⁸ Comunicazione della Commissione al Consiglio presentata il 27 aprile 1973, SEC (73) 1481 del 19 aprile 1974.

²⁹ Nel 1973 si accentua una situazione già in evoluzione da qualche anno, che porterà i Paesi esportatori di petrolio ad imporre unilateralmente le condizioni di acquisto ai Paesi consumatori, con conseguente immediata triplicazione del costo del petrolio e del verificarsi della più grave recessione economica del dopoguerra. Per approfondimenti si rinvia a ALBONETTI, *op.cit.*, p. 756 e ss.

³⁰ Contestualmente viene adottata un'altra Risoluzione concernente un programma d'azione comunitario per l'utilizzazione razionale dell'energia (Risoluzione 17

posto l'accento sulla ricerca di *altre* fonti di energia, in modo da «garantire, attraverso una politica di ricerca e di sviluppo tecnologico, che le energie convenzionali siano meglio utilizzate e, a lungo termine, sostituite da nuove fonti di energia».

In seguito, la Commissione presenta diverse comunicazioni sulla politica energetica ed in particolare sul finanziamento comunitario della politica dell'energia e gli assi di una politica di sviluppo delle risorse energetiche nella Comunità in un ambito più vasto di cooperazione internazionale³¹.

Manca, tuttavia, una concreta risposta da parte degli Stati membri.

A seguito della seconda crisi petrolifera del 1979³², si procede ad una revisione della strategia intrapresa con la risoluzione del Consiglio del 9 giugno 1980, concernente gli obiettivi di politica energetica della Comunità per il 1990. La risoluzione, seguendo la filosofia della precedente intende «favorire la convergenza delle politiche nazionali nel decennio successivo» ed è «caratterizzata, in specie, dal riferimento alla necessità di adeguare la politica dei prezzi agli obiettivi energetici stabiliti a livello

dicembre 1974) e nel febbraio 1975, una Risoluzione concernente i mezzi per raggiungere gli obiettivi della politica energetica comunitaria adottati dal Consiglio il 17 dicembre 1974 e poco dopo una Risoluzione concernente i mezzi da porre in opera per raggiungere gli obiettivi della politica energetica comunitaria adottati dal Consiglio il 17 dicembre 1974, nonché nel marzo una Risoluzione sull'energia e sull'ambiente (Risoluzione del Consiglio del 3 marzo 1975). Essenzialmente la strategia comunitaria prevede degli orientamenti sia sul lato della domanda di energia che su quello dell'offerta ed, inoltre, su un profilo trasversale ai due aspetti che è quello ambientale. Sul lato della domanda, viene proposta la diminuzione del tasso di incremento del consumo interno attraverso razionali misure di utilizzazione e di economia dell'energia, senza però compromettere lo sviluppo economico e sociale. Sul lato dell'offerta, gli orientamenti si muovono verso il rafforzamento della sicurezza dell'approvvigionamento da conseguirsi, sempre a condizioni economiche soddisfacenti, tramite lo sviluppo della energia nucleare, il ricorso agli idrocarburi e combustibili presenti nella Comunità, un approvvigionamento esterno sicuro e diversificato e uno sforzo di ricerca e di sviluppo tecnologico.

³¹ Cfr. GILLIAN, *Politica energetica*, in Trent'anni di diritto comunitario, Commissione delle Comunità europee, Bruxelles, 1983, p. 449.

³² Nel 1979 si registra una nuova tensione nel mercato petrolifero mondiale causata dalla limitazione della offerta di petrolio, dovuta alla crisi iraniana la quale provoca una carenza limitata dell'offerta, subito amplificata dalla massiccia costituzione di scorte a titolo preventivo, con conseguenti aumenti di prezzo. Per approfondimenti vedi ALBONETTI, *op. cit.*, p. 760 e ss.

comunitario» e di «incoraggiare il ricorso alle fonti di energia rinnovabile»³³.

Proprio sotto quest'ultimo profilo il loro sviluppo in quegli anni è considerato uno degli obiettivi prioritari del settore della ricerca (RS&D) per raggiungere la finalità del miglioramento della gestione delle fonti di energia. Con le decisioni n. 75/510 e 79/785 vengono adottati specifici programmi di ricerca e sviluppo, nonché con il regolamento 1302/78 si prevede un sostegno finanziario ai progetti di sfruttamento di fonti energetiche rinnovabili³⁴. Il primo programma quadro per attività comunitarie di ricerca, sviluppo e dimostrazione avviato con la risoluzione del Consiglio del 25 luglio 1983 attribuisce importanza primaria alle fonti energetiche rinnovabili e con regolamento 1972/83 viene presentato un programma comunitario concernente la concessione di un sostegno finanziario a programmi dimostrativi in questo settore³⁵.

Con la Decisione 83/641, che stabilisce programmi comuni e programmi di ricerca agricola³⁶, si prevede, tra l'altro, la realizzazione di progetti di ricerca per la produzione di energia in agricoltura.

Iniziative vengono adottate anche nell'ambito della politica regionale: con Regolamento 2618/80 del 7 ottobre 1980, successivamente modificato dal Reg. 218/84, si istituisce un'azione comunitaria specifica di sviluppo regionale per contribuire ad una maggiore sicurezza degli approvvigionamenti energetici di talune regioni della Comunità mediante una migliore utilizzazione

³³ Cfr. POLITI, *Energia nel diritto comunitario*, in *Digesto disc. pubbl.*, VI, Torino, 1991, p. 3.

³⁴ In esecuzione di questo regolamento vengono adottati alcuni regolamenti applicativi: il Reg. 726/79, che fissa l'importo massimo del sostegno da concedere ai sensi del Reg. 1302; il Reg. 727/79 recante applicazione al settore dell'energia solare del Reg. 1302/79, che tra l'altro concede aiuti per la produzione e l'applicazione di *biomassa* a scopi energetici (art. 1, p. 2); il Reg. 728/79 recante applicazione nel settore della liquefazione e massificazione di combustibile solido del Reg. 1302 e il Reg. 729/79 recante applicazione nel settore dell'energia geotermica del suddetto regolamento. Per approfondimenti v. ALBANO, *op.cit.*, p. 3-4.

³⁵ Il programma sarà prorogato con Reg. 3640/85 fino al 1989.

³⁶ V. anche Reg. 1728/74 che prevede il coordinamento a livello comunitario di azioni nazionali di ricerca agricola, al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della politica agricola comune.

nelle nuove tecnologie in materia di idroelettricità e di energie alternative.

4. Il delinearsi di una mirata strategia di promozione delle FER. Dalla Risoluzione del settembre 1986 al Libro Bianco "Una politica energetica per l'Unione Europea" (dicembre 1995)

La seconda metà degli anni '80 è caratterizzata da una più forte presa di posizione della Comunità nei confronti delle energie rinnovabili. Sulla scia dei positivi risultati riscontrati a seguito dell'attuazione di progetti di ricerca, che evidenziano le potenzialità dell'uso dell'energia rinnovabile, nel settembre del 1986, il Consiglio adotta una Risoluzione, nella quale si auspica un significativo aumento dell'energia prodotta da fonti rinnovabili³⁷. La lettera f), par. 6, della Risoluzione, dispone, infatti, il «mantenimento, in particolare con una continuità, dello sforzo intrapreso e l'accentuazione delle modalità di diffusione dei risultati e di produzione dei progetti coronati da successo, dello sviluppo delle energie nuove e rinnovabili, compresa l'idroelettricità tradizionale» e dichiara l'intento di «aumentare sostanzialmente il contributo delle energie nuove e rinnovabili alla sostituzione dei combustibili tradizionali, affinché possano svolgere un ruolo significativo nel bilancio energetico totale».

Pochi mesi dopo, nel novembre, segue una Risoluzione del Consiglio dedicata specificatamente all'orientamento comunitario di sviluppo delle fonti di energia nuove e rinnovabili, nella quale si persegue l'intento di armonizzare le iniziative volte al loro sfruttamento esistenti sia a livello comunitario che nazionale. Gli Stati membri sono infatti invitati a: a) cercare di ottimizzare lo sfruttamento delle fonti di energia nuove e rinnovabili; b) far rendere al massimo gli sforzi, evitando doppioni e condividendo le esperienze; c) assicurare a livello comunitario la concertazione ai fini della coerenza delle azioni nazionali di carattere legislativo, finanziario e informativo; d) elaborare eventualmen-

³⁷ Risoluzione 16 settembre 1986, che ha ad oggetto i nuovi obiettivi comunitari di politica energetica per il 1995 e la convergenza delle politiche degli Stati membri.

te azioni a livello comunitario volte a incoraggiare il ricorso alle fonti di energia nuove e rinnovabili; e) favorire la cooperazione industriale e l'ampliamento dei mercati.

Il Consiglio conferma, poi, in dettaglio la propria volontà di perseguire una sua politica di sviluppo delle energie alternative nella Raccomandazione del 9 giugno 1988 sullo sviluppo dello sfruttamento delle energie rinnovabili nella Comunità e nella sua Raccomandazione dell'8 novembre 1988 sulla promozione della cooperazione tra le imprese di servizio pubblico e i produttori autonomi di energia elettrica³⁸.

La prima applicazione di questa strategia è il regolamento 3301/86 del Consiglio del 27 ottobre 1986 il quale, basato sul fondo europeo di sviluppo regionale, istituisce un programma comunitario relativo allo sviluppo di talune regioni svantaggiate della Comunità mediante la valorizzazione del potenziale energetico endogeno (c.d programma VALOREN).

³⁸ Nella stessa data, il Consiglio dell'8 novembre 1988 adotta la seguente conclusione: «Il Consiglio attribuisce particolare importanza alla nuove e rinnovabili fonti energetiche, prendendo atto della loro economica fattibilità, per i futuri approvvigionamenti energetici, anche se, malgrado gli sforzi fatti nel passato, solo un piccolo incremento del loro contributo sarà possibile nel 1995. La competitività di queste forme di energia ha sofferto la caduta dei prezzi delle risorse energetiche tradizionali».

Le Risoluzioni e le Raccomandazioni richiamate contengono gli elementi essenziali della futura politica comunitaria per le energie rinnovabili: a) implementazione, dove necessaria, della legislazione e delle procedure amministrative per rimuovere gli ostacoli allo sviluppo delle energie rinnovabili; b) promozione del completamento degli inventari nazionali del potenziale delle energie rinnovabili e la più ampia possibile diffusione di questi inventari a livello regionale e locale per informare il pubblico circa gli utilizzi pratici per lo sfruttamento di queste fonti energetiche; c) preparazione e inizio di una sistema di registrazione statistico per le fonti energetiche rinnovabili, in congiunzione con l'Ufficio statistico delle Comunità europee; d) preparazione di standard uniformi per prodotti ed attrezzature nel campo delle energie rinnovabili al fine di facilitare il libero movimento di questi prodotti e delle attrezzature attraverso la Comunità; e) promozione di studi di opportunità e fattibilità concernenti progetti per lo sfruttamento delle fonti rinnovabili, specialmente a beneficio delle autorità locali e delle piccole e medie industrie; f) promozione della cooperazione tra le industrie produttrici delle attrezzature per lo sfruttamento delle fonti energetiche rinnovabili e promozione del trasferimento delle tecnologie; g) promozione degli scambi di informazione circa lo sviluppo delle energie rinnovabili tra i paesi membri; h) tenuta in considerazione nei pubblici investimenti della possibilità di usare le energie rinnovabili in congiunzione con le misure di risparmio energetico. Si esprime in tal senso la Comunicazione della Commissione «Azioni specifiche per una più grande penetrazione delle fonti energetiche rinnovabili», COM (92) 180 final, del 29 giugno 1992.

A questa iniziativa segue un rafforzamento, con nuovi investimenti, nel settore della ricerca, tradottosi nell'adozione di due programmi istituiti nel 1990 e nel 1991: programma JOULE, che concerne la ricerca nel settore non nucleare e programma THERMIE, relativo alla dimostrazione³⁹. Sempre rimanendo nel settore della ricerca, a questi programmi, nel 1994, con decisione del Consiglio n. 94/805 del 23 novembre 1994, si aggiunge uno specifico programma di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (c.d. FAIR) nel campo dell'agricoltura e della pesca, comprese l'agro-industria, le tecnologie alimentari, le foreste, l'acquacoltura e lo sviluppo rurale.

Un elemento significativo nella valutazione delle opportunità per lo sviluppo delle fonti energetiche è la determinazione dell'obiettivo della stabilizzazione al 2000 delle emissioni di CO₂ ai livelli del 1990, deciso dal Consiglio nell'ottobre del 1990. Per il raggiungimento di questo obiettivo, infatti, viene attribuito un ruolo anche all'uso delle energie rinnovabili. Chiara in tal senso è la Comunicazione della Commissione su «*Una strategia comunitaria per limitare le emissioni di biossido di carbonio e incentivare l'efficienza energetica*»⁴⁰, che, propone, tra l'altro, l'introduzione di una tassazione indiretta, da applicarsi solo alle risorse energetiche convenzionali, idea questa, poi parzialmente accolta dalla direttiva 92/81 del 19 ottobre 1992, relativa all'armonizzazione delle strutture delle accise sugli oli minerali, che consente agevolazioni fiscali su scala pilota.

La maggiore considerazione che hanno acquistato le fonti rinnovabili porta nel 1993 all'adozione del primo specifico strumento di finanziamento per la loro promozione, il c.d. programma ALTANER⁴¹. Con la stessa Decisione il Consiglio fissa per la prima volta⁴² un obiettivo numerico della crescita delle energie

³⁹ I programmi sono destinati entrambi ad essere rinnovati negli anni seguenti per oltre un decennio con decisione del consiglio n. 94/806.

⁴⁰ COM (1991) 1744, del 14 ottobre 1991. La Comunicazione muove dal primo rapporto IPCC del 1990 che rivela i rischi del surriscaldamento terrestre e la necessità di ridurre le emissioni di CO₂. La Comunicazione oltre alla promozione delle energie rinnovabili richiede anche la promozione dell'efficienza energetica.

⁴¹ Decisione del Consiglio 13 settembre 1993, concernente la promozione delle fonti di energia rinnovabili nella Comunità. Il programma è stato rinnovato nel 1998.

⁴² La Comunità in tre diverse occasione aveva fissato obiettivi per la politica ener-

rinnovabili sino a coprire l'8% della domanda totale di energia per l'Europa-12 nel 2005, inoltre, stabilisce la triplicazione delle produzioni di elettricità dalle energie rinnovabili e l'assicurazione per il mercato dei biocarburanti dello share del 5%⁴³.

La necessità di una più forte integrazione e competitività del mercato energetico, nonché la crescente complessità del rapporto tra energia e ambiente⁴⁴, riaprono, verso la fine della prima metà degli anni '90, il dibattito sulle linee generali della politica energetica. Ciò che viene soprattutto in evidenza è la necessità di un nuovo approccio a livello comunitario maggiormente efficace, rispetto ad un intervento limitato all'indicazione di obiettivi comuni per i Paesi membri, come quello fino ad allora adottato.

Ne consegue l'adozione del Libro verde "Per una politica energetica dell'Unione Europea"⁴⁵ e successivamente, l'adozione del Libro bianco "Una politica energetica per l'Unione Europea"⁴⁶. In questi documenti emerge chiaramente la volontà di stabilire nuovi obiettivi per la politica energetica e di aumentare il potenziale delle energie rinnovabili supportando progetti di ricerca, stimolando la cooperazione nell'impiego e nella disseminazione di nuove e competitive tecnologie, introducendo appropriati standard per le varie attrezzature e stabilendo un framework per

getica, per il 1985, 1990 e 1995 senza mai quantificare gli obiettivi per le energie rinnovabili.

⁴³ Anche sul fronte della coesione economica e sociale si annoverano iniziative volte ad enfatizzare lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili, in particolare nei fondi strutturali sono previsti finanziamenti (in particolare per le regioni dell'obiettivo 1) e programmi che concernono direttamente l'energia come INTERREG II/REGEN e REGIS II. Mentre per quanto riguarda il fondo di coesione i finanziamenti solo indirettamente concernono l'energia (progetti ambientali e per le strutture di trasporto). Su cui v. Comunicazione della Commissione al Consiglio, Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale «sull'energia e la coesione economica e sociale», COM (93) 645. Interessamento nei confronti delle fonti rinnovabili si rinviene anche sul fronte della crescita, competitività e occupazione. Cfr. Libro Bianco «crescita, competitività e occupazione», COM (93) 700.

⁴⁴ Nella Comunicazione della Commissione «La strategia dell'Unione europea in materia di cambiamento climatico: una serie di opzioni», (SEC (1995) 288, del 1 marzo 1995, si prevede l'integrazione delle energie rinnovabili nel mercato dell'energia come principale obiettivo strategico.

⁴⁵ COM (94) 659 def. dell'11 gennaio 1995.

⁴⁶ COM (95) 682 def. del 13 dicembre 1995.

gli incentivi fiscali, per i regimi di governo della creazione di nuova energia elettrica e per l'accesso alle reti, al fine di trasformare i vantaggi tecnologici in prodotti commerciabili. Questi aspetti vengono messi al centro della strategia per le energie rinnovabili e del programma ALTENER II, per la cui ottimale realizzazione si richiede, comunque, da parte delle autorità nazionali e comunitarie la mobilitazione di significative risorse.

5. Il libro Verde "Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili"

In risposta a quanto richiesto dal Libro Bianco del 1995, la Commissione si prepara a sviluppare una strategia per un uso maggiore delle energie rinnovabili, articolata in due fasi: presentazione del Libro verde "Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili"⁴⁷ e, successivamente, adozione del Libro Bianco "Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili"⁴⁸, nato dal dibattito aperto dal Libro verde.

Obiettivo del primo documento è proprio quello di promuovere una discussione sui punti essenziali di una strategia per le energie rinnovabili. Nonostante gli sforzi compiuti nei vari settori, nel 1995 il contributo fornito dalle energie rinnovabili ammonta ancora al 6% del consumo interno lordo di energia per l'Unione Europea, con differenze sostanziali tra i diversi Stati membri. In particolare il deficit più alto va registrato nei settori della biomassa, comprensiva delle colture energetiche, dell'energia eolica e del solare, ancora altamente sottosviluppati. E' dunque necessaria una nuova e più penetrante politica strategica da svilupparsi a livello comunitario e europeo, capace di superare i numerosi ostacoli al loro sviluppo, riconducibili a due aree principali: quella dei costi, in quanto "le spese di investimento sono elevate e i periodi di ammortamento molto lunghi", e a quella delle barriere tecniche e non tecniche⁴⁹.

⁴⁷ COM (96) 576 def. del 20 novembre 1996.

⁴⁸ COM (97) 599.

⁴⁹ Sotto questo profilo gli ostacoli evidenziati sono piuttosto numerosi: scarsi finanziamenti; carenza di informazione, educazione e formazione; atteggiamento

Per superare questi ostacoli il Libro verde propone di attuare una politica energetica basata su quattro distinti elementi. Il primo, raddoppiare la quota di energie rinnovabili per il 2010, stabilendo un nuovo obiettivo da perseguire: il 12% del consumo interno lordo nel 2010. Il secondo, rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri. Il terzo, rafforzare le strategie nelle altre politiche comunitarie che hanno implicazioni con lo sviluppo delle energie rinnovabili, come mercato interno dell'energia, sostegno finanziario specifico, politica fiscale, ricerca e sviluppo, agricoltura, politica regionale. Il quarto, introdurre un meccanismo di valutazione e monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi per la penetrazione delle energie rinnovabili.

L'adozione del Libro Bianco è preceduta da una serie di importanti iniziative che agevolano la promozione delle energie rinnovabili.

Innanzitutto, la creazione del mercato interno dell'energia elettrica, indicato da sempre come «l'iniziativa più significativa intrapresa dall'Unione Europea»⁵⁰, a seguito dell'introduzione della direttiva 96/92 del 19 dicembre 1996 per la liberalizzazione del mercato dell'elettricità. La direttiva 96/92 detta all'art. 8 e 11 alcune disposizioni a favore dell'energia prodotta da fonti energetiche rinnovabili: precisamente, l'art. 8, dispone che lo Stato membro può imporre al gestore della rete che effettua il dispacciamento degli impianti di generazione l'obbligo di dare la precedenza agli impianti di generazione che impiegano fonti energetiche o rifiuti rinnovabili, ovvero che assicurano la produzione

negativo delle compagnie di produzione di energia, difficoltà nella connessione alle reti elettriche; difficoltà dell'approvvigionamento di talune energie conseguenti alla variazione tra giorno e notte e alle variazioni stagionali (come per l'energia eolica e quella solare); mancanza di un'infrastruttura appropriata per i biocarburanti; assenza di standard tecnici da applicarsi alle energie rinnovabili; resistenza dei residenti locali alle infrastrutture per alcune energie rinnovabili basate su motivazioni ambientali; diversità delle politiche nazionali di promozione, non trasparenti.

⁵⁰ Per molto tempo il mercato dell'energia elettrica, a differenza di altri mercati aventi ad oggetto altri beni, è rimasto estraneo al processo di integrazione, nonostante la Comunità fin dall'inizio ha espresso la necessità dell'istituzione di un mercato unico anche in questo comparto del settore energetico. Ciò ha conseguentemente comportato che per molto tempo i Paesi membri si siano organizzati autonomamente. Sull'evoluzione della realizzazione del mercato interno dell'energia v. AICARDI, *op. cit.*, p. 1025 e ss;

mista di energia e calore. L'art. 11, invece, dispone che lo Stato membro può imporre al gestore della rete di distribuzione che effettua il dispacciamento degli impianti di generazione l'obbligo di dare la precedenza agli impianti di generazione che impiegano fonti energetiche o rifiuti rinnovabili, ovvero che assicurano la produzione mista di energia e calore.

In secondo luogo assumono rilevanza alcune proposte di direttive e alcuni documenti a carattere programmatico, tra cui: la proposta di direttiva sulla ristrutturazione del quadro comunitario per l'imposizione dei prodotti energetici⁵¹; la proposta di direttiva sulla riduzione del tenore di zolfo nei combustibili liquidi⁵²; la proposta di direttiva concernente il combustibile da trasporto⁵³ e la Comunicazione «Una strategia comunitaria per promuovere la cogenerazione ed eliminare gli ostacoli allo sviluppo»⁵⁴.

Nello stesso periodo si consolida la posizione dell'Unione europea nei confronti del cambiamento climatico, coinvolgendo sempre più le fonti energetiche rinnovabili. L'affermarsi di una strategia europea per il cambiamento climatico, infatti, non solo conferma l'importanza delle fonti energetiche rinnovabili nel processo di contenimento delle emissioni di CO₂, ma spinge verso un'accelerazione della penetrazione delle energie rinnovabili⁵⁵.

⁵¹ COM (97) 30.

⁵² COM (97) 88 del 12 marzo 1997 - proposta di direttiva del Consiglio "Riduzione del tenore di zolfo in alcuni combustibili liquidi" e modifica della direttiva 93/12 che introduce disposizioni di favore per i biocarburanti per il trasporto, quali alcol e ETBE, oli vegetali ed esteri per il biodiesel.

⁵³ COM (97) 248 def., del 18 giugno 1997.

⁵⁴ COM (97) 514.

⁵⁵ Così, nel documento predisposto in occasione della Terza conferenza delle Parti tenutasi a Kyoto ed intitolato «La dimensione energetica del cambiamento climatico», (COM (97) 196 final del 14.05.1997. Dinanzi alla constatazione che nonostante gli sforzi compiuti in Europa da circa 20 anni per incoraggiare l'uso delle energie rinnovabili il loro potenziale è ancora lontano dall'essere pienamente sfruttato, la Commissione sollecita un maggiore sforzo evidenziando alcuni principali obiettivi:

- rafforzamento del settore della ricerca, in particolare il programma JOULE-THERMIE;

- maggiore attenzione al legame tra agricoltura e foreste, ambiente ed energia
- continuazione del processo di rimozione delle barriere alla maggiore penetrazione dell'uso delle energie rinnovabili attraverso l'armonizzazione, la standardizzazione e l'assistenza finanziaria tramite il programma ALTENER;

- promozione del dialogo con le società di generazione elettrica al fine di aumen-

Sotto questo profilo sarà determinante la sottoscrizione del Protocollo di Kyoto ove all'art. 2, paragrafo 1, lettera a), iv) comma, si impone ad ogni Paese dell'allegato I di «procedere all'attuazione e/o ulteriore elaborazione di politiche e misure, secondo le proprie circostanze nazionali, quali: ricerca, promozione e maggiore uso di forme di energia nuove e rinnovabili»⁵⁶.

5.1. *Segue: il Libro bianco Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili.* Il Libro bianco "Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili" tiene in considerazione le novità nel frattempo intervenute, conferma l'obiettivo del raggiungimento del 12% nel 2010 e presenta un'articolata strategia generale, necessaria in ordine a diverse considerazioni.

Il Libro bianco predispone un piano d'azione che si articola in misure specifiche, misure di sostegno e una campagna di decollo - che andranno adottate all'opportuno livello, secondo il principio di sussidiarietà. Agli Stati membri viene riconosciuta, infatti, una grande responsabilità nella promozione delle energie rinnovabili mentre l'azione legislativa a livello UE è considerata praticabile soltanto se le misure a livello nazionale si rivelino insufficienti o inopportune o qualora sia necessaria un'armonizzazione in tutta l'Unione.

Le misure specifiche dovranno avere ad oggetto sia il funzio-

tare la produzione di una quantità non marginale di energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili.

Anche la successiva Comunicazione, "Cambiamento climatico - L'approccio UE per Kyoto" - COM (97) 481 final del 1 ottobre 1997 - conferma l'impostazione sopra illustrata.

⁵⁶ In adempimento di quanto richiesto, la Commissione si impegna a valutare l'apporto delle res nelle politiche specifiche per la riduzione delle emissioni di CO₂, cfr. comunicazione del 19 maggio 1999 "preparazione dell'attuazione del protocollo di Kyoto" COM (1999) 230, "il Libro verde sullo scambio dei diritti di emissione dei gas ad effetto serra all'interno dell'Unione europea" COM (2000) 87, dell'8 marzo 2000 e la comunicazione sulle "Politiche e misure dell'Unione per ridurre le emissioni di gas a effetto serra: verso un programma europeo per il cambiamento climatico (European climate change programme - ECCP) COM (2000) 88, al quale seguirà, anche in risposta alle richieste avanzate dai Consigli europei del giugno 1998 e dell'ottobre 1999, l'adozione del primo programma europea per il cambiamento climatico, strutturato in base a 6 gruppi di lavoro e lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili è posto in primo piano.

namento del mercato interno⁵⁷ sia il rafforzamento delle energie rinnovabili nell'ambito di altre politiche comunitarie⁵⁸.

Negli anni immediatamente successivi alla pubblicazione del Libro Bianco, la messa in pratica delle nuove linee direttrici da esso delineate comporta un maggiore impegno da parte degli Stati membri nell'elaborazione di più efficaci strategie nazionali e un maggiore impulso nella penetrazione delle energie rinnovabili, non solo attraverso l'adozione di misure relative al mercato interno ma anche di quelle trasversali⁵⁹.

⁵⁷ Le misure relative al mercato interno concernono essenzialmente l'equo accesso delle rinnovabili al mercato dell'elettricità, la previsione di misure fiscali e finanziarie vantaggiose: come il deprezzamento flessibile degli investimenti sulle energie rinnovabili; un trattamento fiscale favorevole per il finanziamento tramite terzi delle energie rinnovabili; le sovvenzioni all'avviamento per i nuovi impianti di produzione, le PMI e la creazione di nuovi posti di lavoro; incentivi finanziari all'acquisto da parte dei consumatori di apparecchiatura e servizi FER. Inoltre, hanno a che fare con la promozione delle quote di biocombustibili per il trasporto, il calore e l'elettricità (Oltre al rafforzamento degli sgravi fiscali, come il miglioramento delle accise, si propone una serie di interventi specifici per la *biomassa*: coalimentazione o sostituzione del combustibile fossile nelle centrali alimentate a carbone e nelle attuali reti di teleriscaldamento; nuove reti di teleriscaldamento o teleraffreddamento, come sbocco per la cogenerazione con la biomassa; incentivi per un maggiore ricorso ai combustibili valorizzati (trucioli e granulati) e sfruttamento più intensivo dei residui forestali, del legno e dell'industria della carta; nuovi sistemi *Integrated gasification in combined cycle* di maggiori dimensioni; generazione pulita di energia dai rifiuti urbani mediante trattamento termico, recupero dei gas di discarica o digestione anaerobica, a condizione che essa completi e non sostituisca gli interventi di prevenzione e riciclo dei rifiuti) ed infine il miglioramento delle normative edilizie (Si tratta di misure che promuovono l'impiego delle fonti energetiche rinnovabili negli edifici, come l'eventuale inserimento dei requisiti sull'impiego dell'energia solare nelle autorizzazioni di costruzione).

⁵⁸ Nell'ambito delle misure trasversali sono previsti interventi in diverse politiche comunitarie: ambiente; crescita, competitività e occupazione; concorrenza ed aiuti di stato; ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione; politica regionale; politica agricola comune e politica di sviluppo rurale; relazioni esterne.

⁵⁹ Dall'adozione del Libro Bianco fino alla approvazione della direttiva 2001/77, su cui v. *infra* nel testo, vi sono stati avanzamenti verso una maggiore penetrazione delle fonti energetiche rinnovabili, rinvenibili sotto diversi profili. In particolare sono state intraprese azioni nei seguenti ambiti: misure fiscali e finanziarie; nuova iniziativa "bioenergia" per i trasporti, il riscaldamento e l'elettricità; miglioramento delle normative edilizie; normalizzazione; politica ambientale; ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione; crescita, competitività e occupazione; concorrenza ed aiuti di stato; relazioni esterne, politica agricola comune e politica di sviluppo rurale.

6. *Il nuovo millennio: il Libro verde sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico e la direttiva 2001/77 del Parlamento Europeo e del Consiglio e la sua applicazione da parte degli Stati membri*

Il debutto del XXI secolo è caratterizzato da una nuova “inquietante” crescita della dipendenza energetica europea accompagnata dalla triplicazione del prezzo del petrolio sul mercato internazionale, che riportano alla attenzione la questione della sicurezza dell'approvvigionamento. Ecco, dunque, che le autorità comunitarie si vedono nuovamente chiamate in causa per approntare adeguate misure di gestione, poi indicate nel libro verde sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico del novembre 2000⁶⁰. Questo documento, da molti considerato «l'atto sicuramente più importante di tutta la politica energetica dell'Unione»⁶¹, alla stregua di un «manifesto sulla necessità di individuare a livello comunitario una risposta alle sfide della dipendenza energetica», riconosce, innanzitutto, come la politica energetica abbia assunto una nuova dimensione comunitaria, in considerazione delle crescenti interdipendenze in ambito energetico tra i Paesi membri, che fanno sì che tutte le decisioni prese da uno Stato inevitabilmente abbiano effetti sul mercato degli altri Stati membri, con ciò evidenziando l'inutilità di azioni nazionali non coordinate ed il bisogno di una nuova politica energetica.

Il Libro Verde prende in considerazione lo scenario dei prossimi venti o trenta anni, che mantenendo lo status quo, vedrebbe l'Unione dipendere da Paesi terzi al 70%, rispetto all'allora 50%, ed attira l'attenzione sulle carenze strutturali e sulle debolezze di natura geopolitica, sociale e ambientale dell'approvvigionamento energetico dell'Ue, in particolare, in relazione agli impegni assunti dall'Europa rispetto al protocollo di Kyoto. Due sono le priorità fondamentali per la politica energetica comunitaria: affrontare il problema della crescente dipendenza dell'Ue dalle importazioni di energia e affrontare il problema del cambiamento climatico.

A tal fine, il Libro Verde *asigna la priorità allo sviluppo delle*

⁶⁰ COM (2000) 769 del 29 novembre 2000.

⁶¹ BASTIANELLI, *op. cit.*, p. 461; VACCANI-VILAFRANCA, *op. cit.*, p. 8.

energie nuove e rinnovabili per fronteggiare la sfida del riscaldamento del pianeta causa dall'effetto serra, che si traduce, sul piano pratico, nella conferma del raddoppio della loro quota nel bilancio energetico da 6 a 12% e nell'introduzione di due nuovi obiettivi da raggiungere entro il 2010: aumento della quota da 14 a 22% nella produzione di elettricità e raggiungimento della quota di biocarburanti pari al 20% del diesel e della benzina per i trasporti stradali.

Le linee politiche sino ad allora espresse si concretizzano, sul piano normativo, nella direttiva 2001/77 sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili sul mercato interno dell'elettricità. Tuttavia, in considerazione della limitata esperienza nazionale e della percentuale relativamente bassa di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili, nonché dell'eterogeneità dei meccanismi incentivanti adottati dagli Stati membri, la direttiva adotta un approccio cauto e graduale che si muove in una duplice direzione: promuovere un maggior contributo delle fonti energetiche rinnovabili alla produzione di elettricità nel relativo mercato interno e a creare le basi per un futuro quadro comunitario armonizzato.

Sotto il primo profilo, l'intervento si articola intorno a quattro principali tematiche⁶².

In primo luogo, dunque, gli Stati membri devono adottare obiettivi indicativi nazionali di consumo futuri di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili in termini di percentuale di consumo di elettricità⁶³.

⁶² Per il maggior contributo apportato dalle energie rinnovabili, quattro sono i settori principali di intervento: fissazione di obiettivi indicativi nazionali per il consumo di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili; semplificazione delle procedure amministrative per i nuovi produttori di elettricità da fonti energetiche rinnovabili; parità di trattamento per i produttori di elettricità da fonti energetiche rinnovabili che desiderano essere collegati alla rete elettrica nazionale e, infine, fissazione di garanzie d'origine reciprocamente riconosciute per l'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili. La direttiva, invece, non si occupa della regolamentazione dei sistemi di incentivazione, poiché, si legge nella proposta di direttiva, che la Commissione non ritiene ancora percorribile la strada dell'armonizzazione dei meccanismi di intervento. Questo ha dato origine ad un panorama europeo degli interventi di incentivazione alquanto eterogeneo, pur emergendo due strumenti più diffusi: le tariffe di alimentazione e i certificati verdi.

⁶³ A questo fine, la direttiva propone una serie di valori di riferimento per la deter-

In secondo luogo, nella consapevolezza che «lo sviluppo di produzione di energia prodotta da fonti rinnovabili non potrebbe rapidamente incrementarsi senza un contestuale snellimento delle procedure amministrative che interessano i relativi impianti», gli Stati membri, a norma dell'art. 6, valutano l'attuale quadro legislativo e regolamentare nazionale allo scopo di: ridurre gli ostacoli normativi e di altro tipo; razionalizzare e accelerare le procedure all'opportuno livello amministrativo; garantire che le norme siano oggettive, trasparenti e non discriminatorie e che tengano conto delle particolarità delle varie tecnologie per le fonti energetiche rinnovabili (art. 6).

In terzo luogo, sono dettate disposizioni che riguardano la rete di trasmissione dell'energia, per consentire ai produttori di energia delle fer di avere la certezza di poter immettere in rete la propria energia elettrica. Si tratta di un aspetto particolarmente importante, considerate le dimensioni spesso piccole dei loro impianti che sono quindi economicamente vulnerabili in caso di interruzioni di immissione⁶⁴.

In quarto luogo, si prevede che l'elettricità prodotta fonti energetiche rinnovabili sia garantita da certificati di origine, rispondenti a criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori stabiliti da ciascuno Stato membro. La direttiva non impone agli Stati di riconoscere l'acquisizione di una garanzia di origine, «tuttavia al fine di promuovere gli scambi di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili ed aumentare la trasparenza per facilitare la scelta dei consumatori tra elettricità prodotta da fonti energetiche non rin-

minazione degli obiettivi, il cui livello effettivo e il correlato mix di elettricità verde, resta interamente nella sfera della sussidiarietà, a condizione che gli obiettivi nazionali, singolarmente e nel loro insieme, siano compatibili con quelli del Libro Bianco, con gli impegni assunti a Kyoto dall'UE in materia di cambiamenti climatici e con gli analoghi impegni assunti a livello nazionale. Fissati gli obiettivi indicativi nazionali, gli Stati membri adottano misure appropriate e proporzionate atte a loro perseguimento (art. 3, p.1).

⁶⁴ Essi devono assicurare che i gestori delle reti di trasmissione e di distribuzione garantiscano la trasmissione e la distribuzione di elettricità prodotta da fonti rinnovabili, eventualmente anche prevedendo per questa un accesso prioritario alla rete. Altre disposizioni riguardano la questione dell'elaborazione di norme standard relative all'assunzione dei costi degli adattamenti tecnici per integrare i nuovi produttori che immettono nella rete interconnessa elettricità prodotta da fonti rinnovabili e norme standard sulla ripartizione dei costi per l'installazione dell'impianto; la tariffazione dei costi di trasmissione e di distribuzione.

novabili ed elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili, la garanzia di origine di tale tipo di elettricità è necessaria.» (considerando, n. 10). In ragione di ciò, viene stabilito un contenuto minimo dei certificati⁶⁵ che devono essere reciprocamente riconosciuti dagli Stati membri⁶⁶.

L'art. 7, prevede, inoltre, disposizioni che vedono come protagonisti i gestori. Secondo queste disposizioni, i gestori delle reti sono tenuti, nel trattamento degli impianti di produzione, a dare priorità a impianti di produzione che utilizzano fonti energetiche rinnovabili nella misura consentita dal funzionamento del sistema elettrico nazionale; devono fornire una stima esauriente e dettagliata dei costi di connessione ai produttori di elettricità da fonti energetiche rinnovabili che desiderino allacciarsi alla rete; devono elaborare e pubblicare le loro norme standard sulla ripartizione dei costi per l'installazione dell'impianto.

Sotto l'altro profilo, quello della creazione delle basi per un futuro quadro comunitario, in attesa che i tempi siano maturi per una tale iniziativa e in preparazione di questo momento, la direttiva prevede a carico della Commissione e a carico degli Stati membri la predisposizione di relazioni, contenenti, essenzialmente, valutazioni degli avanzamenti fatti in questo sensibile settore (art. 3, art. 4, art. 6, art. 8).

7. La direttiva 2003/30 del parlamento Europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso di biocarburanti o di altri carburanti nei trasporti

Il quadro normativo di riferimento per le energie rinnovabili, dopo l'adozione della direttiva 2001/77 si arricchisce notevol-

⁶⁵ Essi a norma dell'art. 5, par. 3, indicano la fonte energetica da cui è stata prodotta l'elettricità, specificando le date e i luoghi di produzione e, nel caso delle centrali idroelettriche, indicano la capacità; consentono ai produttori di elettricità che utilizzano fonti energetiche rinnovabili di dimostrare che l'elettricità da essi vendita è prodotta da fonti energetiche rinnovabili ai sensi della presente direttiva.

⁶⁶ La direttiva, addirittura, prevede l'intervento della Commissione qualora uno Stato membro si rifiuti di effettuare il riconoscimento: essa potrà obbligare la parte che oppone il rifiuto a riconoscere la garanzia d'origine, in particolare riguardo ai criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori sui quali è basato il riconoscimento.

mente grazie ad una serie di atti normativi che, direttamente o indirettamente, mirano alla promozione delle energie rinnovabili⁶⁷. Tra le misure che indirettamente giovano al raggiungimento della quota del 12% vanno di sicuro annoverate le nuove disposizioni normative in materia di efficienza energetica, le quali, contribuendo in via immediata alla riduzione del consumo totale di energia, consentono in via mediata un uso più efficiente delle fer⁶⁸.

Agevolano, invece, direttamente la maggiore penetrazione delle energie rinnovabili: la direttiva 2003/30 sulla promozione dei biocarburanti, la direttiva 2003/96 sulla tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità e la direttiva 2004/8 sulla promozione della cogenerazione⁶⁹.

⁶⁷ Nuove iniziative vengono intraprese anche sul fronte dei finanziamenti comunitari alle FER e del settore della ricerca. Sotto il primo profilo con decisione n. 1230/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2003, viene adottato un programma pluriennale di azione nel settore dell'energia "Energia intelligente-Europa (2003-2006); occorre, inoltre, considerare il sesto programma quadro di azioni comunitarie di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (2002-2006), la cui sesta priorità riguarda i sistemi energetici sostenibili e si concentra su 5 obiettivi: l'approvvigionamento di energia prodotta da fonti rinnovabili a condizioni economicamente vantaggiose, l'integrazione su larga scala dell'energia rinnovabile, l'edilizia ecocompatibile, la poligenerazione e i carburanti alternativi.

⁶⁸ Anche sul fronte dell'efficienza energetica dal 2000 sono stati adottati significativi provvedimenti come: direttiva 2002/91 sul rendimento energetico nell'edilizia; direttiva 2002/40 riguardante l'etichettatura indicante il consumo di energia dei forni elettrici per uso domestico; direttiva 2002/31 riguardante l'etichettatura indicante il consumo di energia dei condizionatori d'aria per uso domestico; direttiva 2003/66 riguardante l'etichettatura indicante il consumo di energia dei frigoriferi elettrodomestici, dei congelatori elettrodomestici e delle relative combinazioni, regolamento n. 2422/2001 concernente un programma comunitario di etichettatura relativa ad un uso efficiente dell'energia per le apparecchiature. Inoltre, vanno evidenziate alcune proposte come la proposta COM (2003) 453 dell'1 agosto 2003, relativa ad un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia e recante modifica della direttiva 92/42, e proposta COM (2003) del 10 dicembre 2003 concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici.

⁶⁹ Inoltre, il mercato interno dell'energia elettrica vede l'approvazione della "seconda direttiva" 2003/54 volta a completare la liberazione del mercato, la quale recupera le disposizioni previste dalla precedente direttiva a favore delle fonti energetiche rinnovabili. Su cui v. AICARDI, *op. cit.*, p. 1033; ROSSI, *op. cit.*, p. 164 e ss; COLAVECCHIO, *Energia elettrica, Dig. disc. pubbl.*, VI, 2005, p. 308 e ss; NAPOLITANO, *L'energia elettrica e il gas*, in *Trattato di diritto amministrativo - Parte speciale*, a cura di CASSESE, Milano, 2003, p. 2189 e ss.

La prima delle normative ora richiamate svolge un ruolo fondamentale nella promozione delle fer. Il settore dei trasporti rappresenta il 30% del consumo finale di energia, rivestendo così un'importanza primaria nella gestione dell'energia. Esso, inoltre, contribuisce in maniera determinante alla emissione di Co₂: la possibilità dell'utilizzo di carburanti alternativi ai carburanti tradizionali, costituisce pertanto una soluzione da percorrere per risolvere entrambi i problemi. La direttiva si pone l'obiettivo della promozione dei biocarburanti o di altri carburanti rinnovabili in sostituzione di carburante diesel o di benzina nei trasporti in ciascuno Stato membro, al fine di raggiungere gli obiettivi quali: rispettare gli impegni in materia di cambiamenti climatici, contribuire alla sicurezza dell'approvvigionamento rispettando l'ambiente e promuovere le fonti di energia rinnovabile (art.1). A tal fine, la direttiva prevede che gli Stati debbano provvedere affinché una percentuale minima di biocarburanti e di altri carburanti rinnovabili sia immessa sui loro mercati e pertanto stabiliscano obiettivi indicativi nazionali. Il valore di riferimento per questi obiettivi è inizialmente pari al 2% calcolato sulla base del tenore energetico di tutta la benzina e del diesel per trasporti immessi sui loro mercato entro il 31 dicembre 2005, e successivamente al 5,75% entro il 2010⁷⁰.

A differenza del settore dell'energia elettrica – nel quale si è imposto agli Stati di adottare misure opportune per conseguire gli obiettivi fissati - in materia di biocarburanti, la politica europea ha preferito un approccio ancora più graduale, rinviando la decisione sulla necessità o meno di un rigoroso sistema di obiettivi fino a quando le istituzioni della Ue potessero disporre di una relazione indicante se l'obiettivo intermedio del 2% fosse o meno stato raggiunto in assenza di un tale sistema.

⁷⁰ Anche in questa circostanza è previsto a carico degli Stati e della Commissione l'obbligo di redigere relazioni sui progressi compiuti per il raggiungimento degli obiettivi e sulla valutazione delle operazioni poste in essere per il loro raggiungimento (art.4), in particolare l'art. 4 par. 2 contiene una «clausola di riesame».

8. Il piano d'azione per la biomassa

A tre anni di distanza dall'adozione della direttiva sull'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili, è possibile constatare dei progressi in questo comparto del settore energetico. Dalle analisi⁷¹ della Commissione emerge, infatti, come l'obiettivo adottato da ogni Stato membro sia coerente con l'obiettivo di riferimento nazionale indicato nell'allegato I della direttiva⁷² ma, nonostante questa coerenza, emerge anche che le misure adottate dagli Stati membri non consentiranno di raggiungere l'obiettivo del 22%, il risultato sarà probabilmente compreso tra il 18% e 19%. Il mancato conseguimento dell'obiettivo del 22% deve essere principalmente attribuito al fatto che la produzione di elettricità da biomassa non ha raggiunto i livelli previsti.

Proprio in ragione di questa grave deficienza ed in ragione delle potenzialità offerte dall'uso della biomassa anche per altri usi energetici, la Commissione si affretta ad elaborare uno strumento *ad hoc* e nel dicembre del 2005 presenta il *Piano di azione per la biomassa*⁷³ con il quale, appunto, vengono indicate

⁷¹ V. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo «La quota di fonti energetiche rinnovabili nell'UE. Relazione della Commissione ai sensi dell'art. 3 della direttiva 2001/77. La legislazione e le politiche comunitarie per aumentare la quota di fonti energetiche rinnovabili nell'UE: valutazione della loro efficacia e proposte di modifica», COM (2004) 366 def., del 26 maggio 2004.

⁷² Nella valutazione dei progressi compiuti a livello nazionale emerge una notevole differenziazione tra i vari Paesi membri, che in base alla probabilità di conseguire i rispettivi obiettivi nazionali applicando la politica energetica attualmente in vigore vengono distinti in tre gruppi. Il primo gruppo (Germania, Danimarca, Spagna e Finlandia) è sulla buona strada. Il secondo gruppo (Austria, Belgio, Irlanda, Paesi Bassi, Svezia, Regno Unito e Francia) ha cominciato a mettere in atto politiche adeguate, per questo motivo sussistono elementi al tempo stesso positivi e negativi quanto al conseguimento degli obiettivi fissati per il 2010. Gli Stati del terzo gruppo (Grecia e Portogallo) sono in ritardo rispetto agli obiettivi nazionali. L'Italia e il Lussemburgo hanno adottato nuove leggi solo nel marzo 2004, il che non ha consentito alla Commissione di valutarne i possibili effetti. Tuttavia negli ultimi tre anni questi due Stati hanno fatto registrare solo progressi limitati.

⁷³ COM (2005) 628 def. Il piano sottolinea i molteplici benefici legati ad un maggior ricorso alla biomassa: diversificazione dell'offerta energetica in Europa, con un aumento del 5% della quota delle fonti rinnovabili d'energia e una riduzione del 48%-42% del livello dell'energia importata; riduzione delle emissioni responsabili dell'effetto serra dell'ordine di 209 milioni di tonnellate di CO₂ all'anno; occupazione diretta di 250-300000 addetti principalmente nelle aree rurali; eventuale pressio-

alcune misure volte ad intensificarne lo sviluppo, mediante la creazione di incentivi basati sui meccanismi di mercato e l'abbattimento delle barriere che ne ostacolano la diffusione⁷⁴.

Tuttavia, la Commissione allerta che lo sfruttamento dell'intero potenziale di tale risorsa, va fatto nel rispetto delle buone pratiche agricole, mantenendo una produzione di biomassa sostenibile sotto il profilo ambientale e senza riflessi negativi sulla produzione interna di prodotti alimentari⁷⁵.

Le misure proposte dal piano d'azione sono distinguibili in due categorie: misure dirette e trasversali. Mentre le prime sono volte a promuovere l'impiego della biomassa per il riscaldamento, la produzione di elettricità e per i trasporti⁷⁶, le seconde con-

ne al ribasso sul prezzo del petrolio, risultante dalla flessione della domanda, consolidamento del primato tecnologico dell'UE in tali settori.

⁷⁴ Il piano d'azione segue all'impegno della Commissione assunto nella comunicazione del 2004 "La quota di energia rinnovabile nell'Unione europea", alle conclusioni del Consiglio di primavera del 2004 (25-26 marzo 2004), nelle quali si afferma che è essenziale aumentare l'utilizzazione di fonti energetiche rinnovabili per motivi connessi all'ambiente e alla competitività, e alla Risoluzione del Parlamento europeo del 28 settembre 2005 nella quale è stato rilevato che «l'utilizzo della biomassa offre molti vantaggi rispetto alle fonti energetiche convenzionali ed ad alcune altre energie rinnovabili, in particolare costi relativamente contenuti, minore dipendenza a breve termine dei cambiamenti climatici, promozione di strutture economiche regionali e possibilità di fonti alternative di reddito per gli agricoltori.»

⁷⁵ Vedi allegato IV al piano d'azione.

⁷⁶ Nell'ambito della prima categoria, il piano affronta *in primis* la promozione della biomassa per il riscaldamento; trattasi questo di un settore che, pur vantando solide tradizioni, registra tuttavia il più basso ritmo di crescita. Per quanto riguarda il settore dell'elettricità, la Commissione invita a porre maggiore attenzione all'implementazione dell'applicazione della direttiva sulla elettricità da fonti rinnovabili ed incoraggia gli Stati membri a sfruttare il potenziale dei costi effettivi delle forme di biomassa per la produzione di elettricità ed a prendere in considerazione il beneficio che deriva dalla cogenerazione permettendo di fornire contemporaneamente calore ed elettricità nei loro meccanismi di sostegno. Infine, viene trattato il settore dei biocarburanti per i trasporti, per il quale le proiezioni rivelano l'impossibilità di raggiungere l'obiettivo prefisso nella direttiva 2003/30. Il settore richiede, secondo la Commissione, un'analisi sotto diversi profili, quello dell'attuazione della direttiva sui biocarburanti, quello del mercato dei veicoli, quello del rapporto tra produzione nazionale e importazioni, quello delle norme e degli ostacoli tecnici ed infine quello della produzione di etanolo. Per far fronte a questa situazione la Commissione si impegna, in primo luogo, a modificare la normativa in materia di energia rinnovabile, da attuarsi tramite una nuova proposta per incoraggiare l'uso della biomassa per il riscaldamento. In secondo luogo, la Commissione punta all'ammodernamento del teleriscaldamento, che consente una più facile gestione dell'uso di combustibili rinnovabili.

cernono, invece, l'approvvigionamento, il finanziamento e la ricerca nel settore della biomassa.

Passando alle questioni trasversali, affrontate dal piano d'azione, è riservata particolare importanza alla questione dell'approvvigionamento che coinvolge essenzialmente il settore primario e dunque, la politica agricola comune.

In conclusione, il piano di azione si occupa della ricerca che continua ad essere un settore strategico per lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili. In particolare, si mette in luce come il nuovo settimo programma quadro tratterà specificatamente di azioni nel campo della biomassa e la Commissione studierà il modo migliore per far progredire la ricerca sull'ottimizzazione delle colture agricole e silvicole a finalità energetiche e sui processi di conversione.

9. La strategia dell'UE per i biocarburanti

In ragione della sua particolare situazione, che presenta i più bassi margini di sviluppo, ad integrazione del piano sulla biomassa, nel febbraio 2006 viene presentato dalla Commissione un documento contenente la strategia dell'Unione europea per i biocarburanti, che si propone delle finalità precise: promuovere i biocarburanti nell'UE e nei paesi in via di sviluppo⁷⁷; avviare i vantaggi competitivi per un utilizzo su vasta scala dei biocarburanti⁷⁸; esaminare le opportunità che si aprono per i paesi in via di sviluppo – compresi quelli interessati dalla riforma del regime Ue dello zucchero⁷⁹.

li e l'impiego di una più ampia gamma di combustibili che producono minori emissioni, nonché presenta maggiori possibilità di sviluppo per la biomassa rispetto al riscaldamento individuale.

⁷⁷ Facendo attenzione al fatto che la loro produzione e utilizzo sia compatibile con l'ambiente e che possano dare un contributo alla realizzazione degli obiettivi di Lisbona tenendo conto delle considerazioni relative alla competitività

⁷⁸ Migliorandone la competitività in termini di costi attraverso l'ottimizzazione delle coltivazioni di materia prime dedicate, la ricerca sui biocarburanti di seconda generazione e il sostegno alla diffusione sul mercato, incrementando la scala dei progetti di dimostrazione ed eliminando gli ostacoli di carattere non tecnico.

⁷⁹ Grazie alla produzione di materia prime per i biocarburanti e di biocarburanti

Il perseguimento delle tre finalità è garantito da una strategia articolata in sette direttrici politiche chiave, che mirano essenzialmente all'aumento della domanda⁸⁰ e dell'offerta dei biocarburanti⁸¹.

Inoltre, si precisa che la Commissione intende sfruttare i vantaggi ambientali che derivano dall'utilizzo di biomassa (seconda direttrice). Sotto questo profilo, il documento propone le perplessità avanzate sull'utilizzo dei terreni ritirati dalla produzione, per il potenziale impatto sulla biodiversità e sul suolo, e sulle colture destinate a biocarburanti in zone vulnerabili sotto il profilo ambientale. A queste perplessità la Commissione risponde chiedendo l'osservazione dei criteri di sostenibilità per la produzione⁸².

ti e definire il ruolo che l'Ue potrebbe svolgere nell'incentivare lo sviluppo di una produzione sostenibile di biocarburanti.

⁸⁰ Innanzitutto, la Commissione si propone di incentivare la domanda di biocarburanti (prima direttrice), attraverso: l'esame della situazione sull'adozione della direttiva 2003/30; l'incentivazione degli Stati a concedere un trattamento favorevole dei biocarburanti di seconda generazione nell'ambito degli obblighi in materia di biocarburanti; il sollecito all'adozione della direttiva relativa all'acquisto pubblico dei veicoli puliti ed efficienti, compresi quelli che utilizzano miscele con percentuali elevate di biocarburanti.

⁸¹ Allo sviluppo della domanda deve conseguire necessariamente lo sviluppo della produzione e della distribuzione dei biocarburanti (terza direttrice), che dovranno trovare risorse nell'ambito della politica di coesione e di sviluppo rurale, nonché sostegno mediante misure quali le esenzioni fiscali previste sempre nel rispetto delle disposizioni sugli aiuti di stato. Le industrie del settore saranno chiamate a motivare, sotto il profilo tecnico, il ricorso a pratiche che ostacolano l'introduzione dei biocarburanti e monitorare il comportamento per garantire che non vi siano discriminazioni nei confronti dei biocarburanti.

Lo sviluppo dell'offerta della produzione di biocarburanti è strettamente dipendente dall'ampliamento della fornitura delle materie prime, aspetto questo che interessa la politica agricola (quarta direttrice). Il documento riprende ed amplia le riflessioni già proposte nel piano per la biomassa: applicazione del regime del ritiro della produzione e degli aiuti alle colture energetiche, in particolare alla produzione di zucchero; predisposizione di un piano d'azione forestale; analisi della normativa sui sottoprodotti animali; promozione di una campagna di informazione, ed inoltre, valutazione della possibilità di sottoporre i cereali delle scorte di intervento già esistenti ad una trasformazione supplementare per ottenerne biocarburanti

⁸² A tal fine la Commissione si propone di: esaminare come i biocarburanti possano essere contabilizzati per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di CO₂ per i parchi auto; studiare ed eventualmente proporre le misure più opportune per garantire di ottenere vantaggi ottimali dai biocarburanti in termini di emissioni di gas serra; attivarsi per garantire la sostenibilità delle attività di coltiva-

Tra le altre linee direttrici proposte rientrano quelle relative al potenziamento delle opportunità commerciali⁸³; al sostegno dei paesi in via di sviluppo nella produzione di biocarburanti⁸⁴ e al sostegno della ricerca e dello sviluppo⁸⁵.

10. *Dal Libro Verde “Una strategia europea per un’energia sostenibile, competitiva e sicura” al Consiglio di Marzo del 2007*

Nel 2006 la Commissione, con il Libro verde “Una strategia europea per un’energia sostenibile, competitiva e sicura”⁸⁶ riapre per l’ennesima volta il dibattito sulla politica energetica comunitaria, sul presupposto che una nuova era dell’energia è iniziata. In realtà l’era descritta nel documento non sembra proprio del tutto nuova: sono sempre gli stessi problemi a caratterizzare il quadro energetico comunitario, la differenza può essere semmai ravvisata nel progressivo aumento della loro gravità. E così

zione delle materie prime per i biocarburanti all’interno dell’Ue e nei paesi terzi; esaminare gli aspetti inerenti i limiti al contenuto di etanolo, etere e altri composti ossigenati della benzina, i limiti per la tensione di vapore della benzina e i limiti al contenuto di biodiesel.

⁸³ Da perseguirsi attraverso la valutazione sulla convenienza di un’eventuale proposta finalizzata a introdurre un codice di nomenclature doganali distinto per i biocarburanti, aver riguardo ai rapporti internazionali per l’importazione del bioetanolo, proporre modifiche alla norma EN 14214 sul biodiesel.

⁸⁴ Da perseguirsi attraverso la garanzia che le misure di accompagnamento destinate ai paesi aderenti al protocollo dello zucchero colpiti dalla riforma Ue del settore dello zucchero possano servire a sostenere lo sviluppo della produzione di etanolo, garantire un pacchetto coerente di aiuti per i biocarburanti utilizzabile nei paesi in via di sviluppo nei quali i biocarburanti offrono buone potenzialità. all’esame di come l’Ue potrebbe contribuire al meglio allo sviluppo di piattaforme nazionali per i biocarburanti e all’elaborazione di piani d’azione regionali sui biocarburanti che risultino sostenibili per l’ambiente e l’economia.

⁸⁵ Da perseguirsi attraverso la continuazione del sostegno, nell’ambito del settimo programma quadro, lo sviluppo dei biocarburanti e biocombustibili e a rafforzare la competitività di questo comparto, dare la massima priorità alla ricerca sul concetto di bioraffineria e sui biocarburanti di seconda generazione, continuare ad incentivare lo sviluppo di una piattaforma tecnologica per i biocarburanti portata avanti dall’industria e attivare altre piattaforme tecnologicamente attinenti; sostenere l’attuazione dell’agenda strategia si ricerca preparata dalle piattaforme tecnologiche interessate, sono le ultime direttrici proposte dal documento.

⁸⁶ COM (2006) 105 def.

si continua a parlare di preoccupante ed inarrestabile dipendenza dalle importazioni; della necessità di ulteriori investimenti; della concentrazione delle riserve; dell'aumento della domanda globale di energia; dell'aumento dei prezzi del gas e del petrolio; del surriscaldamento del clima e dell'imperfezione competitiva dei mercati energetici interni.

Il Libro verde propone gli argomenti di dibattito e suggerisce le possibili azioni da intraprendere a livello europeo per il perseguimento dei tre obiettivi principali che la politica energetica europea deve conseguire: sviluppo sostenibile, competitività e sicurezza dell'approvvigionamento⁸⁷.

Al fine del raggiungimento di questi obiettivi, il Libro verde individua alcuni settori principali di intervento, che dovrebbero condurre il riesame della politica energetica comunitaria: il completamento del mercato interno del gas e dell'elettricità; una maggiore solidarietà tra gli Stati; l'adozione di un piano strategico per le tecnologie energetiche; l'elaborazione di una politica comune esterna dell'energia, nonché l'avvio del dibattito sulle diverse fonti energetiche e il rispetto degli obiettivi fissati a Lisbona, attraverso un maggiore sforzo per la promozione della efficienza energetica e l'adozione di una road map dell'energia rinnovabile a lungo termine.

Sulla scia di queste indicazioni agli inizi del mese di gennaio del 2007 la Commissione adotta una serie di documenti di grande importanza volti ad istituire una nuova politica per l'Europa,

⁸⁷ Il Libro Verde precisa che lo sviluppo sostenibile comporta: lo sviluppo delle fonti rinnovabili, il contenimento della domanda di energia in Europa, l'impegno nell'arresto dei cambiamenti climatici e nel miglioramento della qualità dell'aria livello locale; la competitività a sua volta persegue: la liberalizzazione del mercato affinché questo offra vantaggi per i consumatori e per l'intera economia nonché per lo sviluppo dell'energia pulita e dell'efficienza energetica, l'attenuazione del prezzo dell'energia a livello internazionale, il mantenimento dell'Europa all'avanguardia nel settore delle tecnologie energetiche; la sicurezza dell'approvvigionamento, infine, vuole: affrontare la dipendenza dalle importazioni con un approccio integrato – riduzione della domanda, diversificazione del mix energetico, istituendo un quadro di riferimento che incoraggerà gli investimenti adeguati per soddisfare la domanda crescente di energia, dotando l'Eu di strumenti più efficaci per affrontare le emergenze, migliorando le condizioni per le imprese europee che tentano di accedere alle risorse globali, assicurando che tutte le imprese e i cittadini abbiano accesso all'energia.

finalizzata a combattere i cambiamenti climatici e a rafforzare la sicurezza energetica e la competitività dell'Unione Europea.

Muovendo dai tre principali obiettivi individuati nel precedente Libro verde la Commissione nel documento avente carattere più generale – Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo e al parlamento “Una politica energetica per l'Europa” COM (2007) 1 – propone un nuovo punto di partenza della politica energetica europea rappresentato dalla lotta contro i cambiamenti climatici, dalla limitazione della vulnerabilità esterna dell'Ue nei confronti delle importazioni di idrocarburi e dalla promozione dell'occupazione e della crescita, per il raggiungimento dell'obiettivo per l'Ue, nei negoziati internazionali, di ridurre del 30% le emissioni di gas serra dal qui al 2020 (rispetto ai livelli del 1990) e un impegno da parte dell'Eu di conseguire comunque una riduzione di almeno il 20% dei gas serra nel 2020 rispetto ai valori del 1990, da conseguirsi in particolare attraverso misure energetiche. Per conseguire tali obiettivi strategici, il documento propone un piano d'azione volto ad incentivare una «nuova rivoluzione industriale» e incentrato sui seguenti elementi: la creazione di un vero mercato dell'energia, l'accelerazione del passaggio ad un'economia a basse emissioni di carbonio e il miglioramento dell'efficienza energetica, il tutto corroborato da una politica esterna coerente e credibile.

Per quanto riguarda le fonti energetiche rinnovabili, la strategia per esse prevista trova spazio nel secondo degli elementi sopra indicati e si concretizza nel “pacchetto energia” del gennaio 2007.

Il “pacchetto energia” affronta la questione delle energie rinnovabili in maniera piuttosto approfondita: in due documenti a carattere particolare, l'uno relativo all'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili e l'altro ai biocombustibili, ed in un documento a carattere generale contenente una tabella di marcia per le energie rinnovabili⁸⁸.

Quest'ultimo documento fissa alcuni principi chiave per il futuro quadro politico in materia di fonti energetiche rinnovabili, volti a superare le difficoltà emerse nel corso del tempo⁸⁹. A

⁸⁸ COM (2006) 848 def.

⁸⁹ Tra le cause del mancato raggiungimento dell'obiettivo la Commissione attri-

tal fine, la tabella di marcia propone la fissazione di un obiettivo generale giuridicamente vincolante per l'Ue di una quota del 20% di fonti energetiche rinnovabili e la fissazione dell'obiettivo minimo del 10% per i biocarburanti. L'obiettivo generale del 20% dovrà tradursi in obiettivi nazionali obbligatori, da attuarsi mediante nuove specifiche misure legislative. Agli Stati membri e alle autorità locali è riconosciuto il ruolo principale.

La tabella di marcia per le rinnovabili è integrata da altri due documenti che presentano uno studio specifico sui due settori di rilevanza principale. Dei due, quello relativo all'energia elettrica da fonti rinnovabili costituisce una relazione sui progressi realizzati in questo settore⁹⁰, predisposta a norma degli articoli 4 e 8 della direttiva 2001/77⁹¹.

Si fa presente, che la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è aumentata del 50%, dall'ultima relazione, presentata due anni prima, tuttavia i progressi non sono omogenei nel panorama europeo⁹².

La biomassa è considerata il gigante addormentato, bisogno di specifiche misure⁹³.

buisce un peso di assoluto rilievo alla disposizioni normative nazionali incapaci di fornire un quadro coerente, in particolare quelle che riguardano le procedure di autorizzazione.

⁹⁰ COM (2006) 849 def.

⁹¹ La relazione mira a fornire un inventario e la descrizione dell'esperienza maturata nell'applicazione dei vari meccanismi utilizzati negli Stati membri a favore dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili; la valutazione degli ostacoli amministrativi e le questioni di rete e l'attuazione della garanzia di origine, ed, infine, contiene, un piano di coordinamento dei sistemi esistenti che si basa su due elementi fondamentali: la cooperazione tra paesi e l'ottimizzazione dei regimi nazionali che porteranno probabilmente ad una convergenza dei sistemi.

⁹² Ad eccezione di Germania e Spagna, che hanno raggiunto degli obiettivi raguardevoli, solo nove Stati fanno parte del gruppo dei paesi c.d. "efficienti", di cui alcuni in procinto di raggiungere l'obiettivo del 2010 (Danimarca, Germania, Ungheria), mentre altri lasciano sperare che l'obiettivo sarà raggiunto (Finlandia, Irlanda, Lussemburgo, Spagna, Svezia, Paesi Bassi). Per altri Paesi occorrono sforzi supplementari (Repubblica Ceca, Lituania, Polonia, Slovenia e Regno Unito) o importanti sforzi supplementari per raggiungere l'obiettivo del 2010 (Belgio, Grecia, Portogallo). Infine, per altri ancora l'obiettivo è distante (Austria, Cipro, Estonia, Francia, Italia, Lettonia, Malta, Repubblica slovacca).

⁹³ In considerazione della situazione illustrata vengono individuate alcune azioni da intraprendere: corretta e completa attuazione delle direttive; eliminazione senza indugio degli ostacoli amministrativi, delle discriminazioni nel campo dell'accesso alla

Per quanto riguarda i biocarburanti, il documento presentato, anch'esso redatto in seguito a quanto prescritto dell'art. 4, paragrafo 2, della direttiva 2003/30, si occupa dei progressi compiuti nell'uso dei biocarburanti e di altri combustibili provenienti da fonti rinnovabili negli Stati membri. La relazione dimostra come l'obiettivo della direttiva sui biocarburanti non sarà conseguito per il 2010, nonostante gli sforzi fatti da parte degli Stati membri⁹⁴. Tuttavia, poiché aumentare l'uso dei biocarburanti è il solo mezzo oggi disponibile per ridurre la dipendenza del settore dei trasporti dal petrolio (oggi quasi totale) e una delle poche modalità per incidere significativamente sulle emissioni di gas serra di cui è responsabile il settore dei trasporti, si ritiene che occorra dare nuovo impulso alle politiche di promozione dei biocarburanti, che devono comunque tenere in considerazione la riduzione dei rischi per l'ambiente, valutando correttamente i benefici apportati da biocarburanti senza sopravvalutarli.

Le indicazioni del pacchetto energia vengono accolte dal Consiglio Europeo del marzo 2007, che adotta un piano d'azione per il periodo 2007-2009 in merito alla politica energetica per l'Europa (PEE), contenente alcune azioni prioritarie concernenti: il mercato interno del gas e dell'elettricità, la sicurezza dell'approvvigionamento, la politica energetica internazionale, l'efficienza energetica e le energie rinnovabili e le tecnologie energetiche.

Per quanto riguarda le energie rinnovabili, il Consiglio Europeo conferma pienamente l'impegno a lungo termine della Comunità a promuovere lo sviluppo delle energie rinnovabili ed adotta due principali obiettivi:

- un obiettivo vincolante che prevede una quota del 20% di

rete e delle procedure troppo complesse; ottimizzazione dei regimi di sostegno; ravvivare il settore della biomassa, secondo quanto indicato nel piano d'azione; presentazione nel 2007 da parte della Commissione di un nuovo quadro giuridico per la promozione delle fonti rinnovabili; cooperazione tra la Commissione e le autorità responsabili delle reti, i regolatori europei dell'elettricità e l'industria delle energie rinnovabili; sviluppo del mercato interno coerente con l'introduzione delle energie rinnovabili; integrazione delle fonti energetiche rinnovabili nella strategia di Lisbona.

⁹⁴ Nel 2005 si registra una grande differenziazione tra gli Stati membri, seppur in via di diminuzione. Solo due Stati membri, su 21 per i quali sono disponibili i dati, hanno raggiunto l'obiettivo nazionale, mentre la media degli stati membri ha conseguito l'obiettivo soltanto in misura del 52%.

- energie rinnovabili nel totale dei consumi energetici dell'Ue entro il 2020;
- un obiettivo vincolante che prevede una quota minima del 10% per i biocarburanti nel totale dei consumi di benzina e gasolio per autotrazione dell'Ue entro il 2020, che dovrà essere conseguito da tutti gli Stati membri e che sarà introdotto in maniera efficiente in termini di costi. Il carattere vincolante di questo obiettivo risulta adeguato, fatte salve una produzione sostenibile, la reperibilità sul mercato di biocarburanti di seconda generazione e la conseguente modifica della direttiva della qualità dei carburanti per consentire livelli di miscelazione adeguati.

Dall'obiettivo generale conseguono diversi obblighi nazionali che devono essere stabiliti tenendo conto delle differenti situazioni, agli Stati è lasciata la facoltà di decidere obiettivi nazionali per ogni specifico settore di energie rinnovabili (elettricità, riscaldamento e refrigerazione, biocarburanti), purché vi sia il rispetto dell'obiettivo minimo per i biocarburanti⁹⁵.

11. La Proposta di direttiva sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili

Le indicazioni del Consiglio di marzo si sono tradotte nella presentazione da parte della Commissione di un pacchetto legislativo volto a disciplinare i nuovi impegni degli Stati membri sia in materia di riduzione delle emissioni climalteranti che di energie rinnovabili.

⁹⁵ Le modalità per raggiungere questi obiettivi puntano essenzialmente su un nuovo quadro giuridico per le risorse rinnovabili che potrebbe contenere disposizioni riguardo a: obiettivi nazionali generali degli stati membri; piani d'azione nazionali contenenti obiettivi settoriali e misure per il loro conseguimento; criteri e disposizioni per garantire la produzione e l'uso sostenibile di bioenergia e per evitare conflitti tra i diversi usi della biomassa. A questo si accompagna l'invito alla Commissione ad attuare completamente il piano sulla biomassa, secondo le direttive del Consiglio del giugno 2006, ad analizzare il potenziale delle sinergie transfrontaliere e su scala europea e delle interconnessioni per il raggiungimento dell'obiettivo globale delle energie rinnovabili; alla collaborazione con gli Stati membri per lo sviluppo delle energie rinnovabili.

In quest'ambito è stata presentata nel gennaio 2008 la proposta di direttiva sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili⁹⁶, che introduce una disciplina volta a regolamentare tutti gli usi delle fonti rinnovabili, sostituendosi di fatto alle vigenti direttive 2001/77 e 2003/30, ed introducendo, al contempo, finalmente, una specifica disciplina per il settore del riscaldamento e del raffreddamento, allo stato non preso in considerazione dalla normativa sulle fer.

Le più significative disposizioni della nuova proposta concernono l'enunciazione dei principi che gli Stati membri devono rispettare affinché si raggiunga la quota del 20% stabilita dal Consiglio di marzo. Gli Stati sono, però, lasciati liberi di determinare il peso da attribuire ai settori energetici considerati ai fini del conseguimento degli obiettivi nazionali, ad eccezione di quello dei biocarburanti per il quale la quota è già stabilita, essa corrisponde al 10% del totale dei consumi.

La direttiva estende regole già previste per l'elettricità anche al settore del riscaldamento e raffreddamento.

Rilievo significativo è il rafforzamento del meccanismo delle garanzie d'origine, nonché l'introduzione di specifiche *regole volte a garantire la sostenibilità ambientale dei biocarburanti e degli altri bioliquidi*.

⁹⁶ COM (2008) 19 def. del 23 gennaio 2008.

Capitolo secondo

Le agroenergie nella politica agricola comune

Sommario: 1. Il cambiamento della politica agricola comune degli anni '80: l'agroenergia come soluzione alle eccedenze - 1.2. *Segue:* altre misure a favore della produzione e trasformazione di biomassa - 2. La riforma della politica agricola comune del 1992: la conferma del sostegno alle colture energetiche nell'ambito del *set-aside* - 3. Agenda 2000 e la riforma del 1999 - 4. La riforma di Medio termine: l'introduzione di un regime d'aiuto diretto per le colture energetiche - 5. Altre misure di incentivazione previste nel primo pilastro: le ocm per il comparto del vino e dello zucchero - 6. Il regolamento 1698/2005 e gli Orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale - 7. La produzione di biomassa nella strategia forestale - 8. I più recenti sviluppi: dalla sospensione del *set-aside* del settembre 2007 all'*Health Check*.

1. Il cambiamento della politica agricola comune degli anni '80: l'agroenergia come soluzione alle eccedenze

L'attenzione verso la questione energetica nell'ambito della politica agricola comunitaria, con conseguente adozione di atti normativi specificatamente a ciò rivolti, comincia a manifestarsi soprattutto a partire dagli anni '80. In quell'epoca, infatti, la produzione di biomassa e di energia da parte degli agricoltori viene considerata come una delle possibili soluzioni allo smaltimento delle eccedenze, foriera di positive ricadute sull'occupazione in agricoltura e sulla diversificazione del guadagno degli agricoltori.

Come noto, dal suo avvio e per oltre un ventennio, la politica agricola comune si caratterizza per la particolare enfasi posta sul sostegno dei prezzi, che se da un lato consente di raggiungere nel giro di qualche anno positivi risultati, conducendo alla soddisfazione delle finalità previste dall'allora art. 39 TCE (ora art.

33 TCE), dall'altro dà origine a squilibri progressivamente non più sostenibili, come la formazione di eccedenze, gravi perdite finanziarie per la Comunità, contrasti internazionali e crescente inquinamento dell'ambiente¹.

Dinnanzi ad una situazione sempre più grave, che mostra l'impossibilità di proseguire con le tecniche fino ad allora adottate, la Comunità, agli inizi degli anni '80, approva una serie di misure che daranno il via ad un riesame della politica agricola comune, per approdare, poi, ad un'autentica svolta.

Innanzitutto, in considerazione delle eccedenze strutturali in diversi settori, la Comunità intraprende iniziative intese a modificare la politica dei prezzi e dei mercati. Con un'importante serie di decisioni nel 1984, il Consiglio riconosce la necessità di una politica dei prezzi restrittiva, accompagnata dall'applicazione di limiti di garanzia per i prodotti eccedentari o per i quali i costi di bilancio possono aumentare rapidamente².

A queste iniziative si accompagnano, successivamente, due significativi interventi intrapresi nell'ambito della politica delle strutture, che segneranno, in questo contesto, l'inizio della riforma: il reg. 797/1985 del 12 marzo 1985, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie³ e il reg. 2088/85 del 23 luglio 1985, sui programmi integrati mediterranei⁴. Tali regola-

¹ Su questi aspetti v. MARCHISIO, *Il dibattito sulla riforma della politica agricola comune*, in *Nuovo dir. agr.*, 1981, p. 1 e ss; VISCARDINI DONA', *Le conseguenze della politica di garanzia dei prezzi*, in *Diritto agrario e forestale italiano e comunitario*, diretto da COSTATO-CASADEI-SGARBANTI, Padova, 1999, p. 403 e ss; GERMANO'-ROOK BASILE, *Diritto agrario*, vol. XI, *Trattato di diritto privato dell'Unione Europea*, diretto da AJANI-BENACCHIO, Torino, 2006, p. 101 e ss, ove anche bibliografia di riferimento.

Per un'analisi economica delle politica agricola degli anni '80, v. ANANIA-GATTO, *C'era davvero bisogno di una riforma della Pac? L'efficacia delle politiche comunitarie sui mercati agricoli negli anni '80*, in *La questione agraria*, 1993, n. 49, p. 71 e ss.

² Su questi aspetti v. DE FILIPPIS, *La revisione della Pac tra controllo della produzione e riorientamento al mercato*, in *Scarsità e sovrapproduzione nell'economia agroalimentare*, a cura di GORGONI-ZEZZA, Bologna, 1990, p. 425 e ss.

³ Su cui v. CAPIZZANO, *Primi appunti sulla «nuova» politica comunitaria delle strutture: il regolamento Cee n. 797/85*, in *Nuovo dir. agr.*, 1986, p. 189 e ss; COSTATO, *Le nuove forme comunitarie sul miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie*, in *Riv. dir. agr.*, 1986, I, p. 896.

⁴ Su sui v. ADORNATO, *L'impresa forestale*, Milano, 1996, p. 173 e ss.

menti, in misura più significativa rispetto alle precedenti decisioni adottate nel 1984, danno il senso di un importante cambiamento della Pac volto ad orientare l'intervento comunitario nel settore primario. Da un lato, si pone l'accento «su un miglioramento qualitativo» e «sulla necessità che le produzioni da sovvenzionare siano quelle rispondenti all'esigenza di allocazione sul mercato, così da comprimere ogni forma di incentivazione delle produzioni eccedentarie»⁵ e, dall'altro, si sposta l'attenzione verso l'assunzione di compiti eterogenei, che fino a quel punto erano rimasti estranei all'attività agricola, quali la tutela dell'ambiente, la difesa del paesaggio e del presidio umano, la salvaguardia della cultura contadina e dei suoi prodotti tipici. Si supera, in sostanza, «l'ottica parziale connessa ad una gestione del territorio storicamente limitata al solo profilo fondiario, inaugurando un orientamento multidisciplinare destinato a delinarsi con progressiva chiarezza e, quindi, a consolidarsi nel corso del decennio successivo»⁶.

In questo scenario in trasformazione, un ruolo viene assegnato anche all'energia.

Innanzitutto, il reg. 797/1985, riferendosi espressamente all'energia, prevede, all'articolo 3, nell'ambito del regime di aiuti agli investimenti nelle aziende agricole, che gli investimenti finanziabili possono riguardare le azioni volte a realizzare risparmi di energia nell'azienda. In tal modo, il regolamento accoglie una riflessione di quegli anni che evidenziava la criticità del rapporto tra energia ed agricoltura⁷. Le crisi energetiche degli anni '70 ave-

⁵ Così GERMANÒ-ROOK BASILE, *op. cit.*, p. 51. Un'anticipazione delle nuove linee adottate viene ravvisata nella direttiva 75/268 del 28 aprile 1975 che prevede sostegni all'agricoltore che svolga attività artigianali o turistiche nella sua azienda. Questa possibilità è limitata a talune zone svantaggiate e comunque ai soli imprenditori agricoli a titolo principale. Essa vale «come semplice eccezione ad una politica agricola che restava nella sostanza fortemente orientata a privilegiare obiettivi tradizionali di incremento della produzione». Così ALBISINNI, *Diritto agrario territoriale, Lezioni, Norme, Casi*, Roma, 2004, p. 13. Cfr., inoltre, GERMANÒ-ROOK BASILE, *op. cit.*, p. 50.

⁶ Espressamente in questo senso CASUCCI, *Spunti di diritto rurale: prime considerazioni*, in *Diritto e politica dello sviluppo rurale nell'ordinamento italo-comunitario*, a cura di CASUCCI-SANGIUOLO, Napoli, 1998, p. 10.

⁷ Ad esempio, all'interno del Rapporto del 1982 della Commissione su «La situazione della agricoltura nella Comunità», viene affrontata un'approfondita riflessione

vano mostrato chiaramente il limite negativo dello sviluppo economico, costringendo, come precedentemente evidenziato, ad un ripensamento globale delle strategie di sviluppo fino ad allora poste in essere in ogni settore economico. Il settore primario è considerato un crescente consumatore di energia, sia diretta che indiretta, condizionato negativamente dall'aumento del prezzo del petrolio, con ricadute sui prezzi dei prodotti agricoli e, più in generale, sulla dipendenza energetica comunitaria. Per contrastare la criticità della situazione, vengono avanzate diverse soluzioni che concernono, *in primis*, proprio una progressiva riduzione dell'impiego di energia, sia diretto che indiretto, attraverso misure di risparmio energetico.

A complemento di questa strategia se ne propone un'altra: guardare all'agricoltura come ad un produttore di energia, attraverso l'utilizzo di biomassa. L'opportunità di perseguire questa direzione è rimessa alla scelta politica nell'ambito del generale dibattito sul futuro della politica agricola comune⁸.

Le predette considerazioni trovano immediato spazio nell'ambito della ricerca agricola. Con la decisione 83/641, che stabilisce programmi comuni e programmi di ricerca agricola⁹, si ha l'adozione, tra l'altro, proprio di specifici programmi per la produzione di energia in agricoltura¹⁰.

della Commissione su "Agricoltura e energia: attuali problemi e prospettive future", nella quale l'alto grado di meccanizzazione, l'intensiva applicazione di fertilizzanti e di prodotti *plant protection*, l'uso intensivo delle terre vengono considerati chiari indici del crescente consumo di energia in agricoltura.

⁸ Con Risoluzione del 17 settembre 1982 (GUCE C 267 dell'11.10.1982), il Parlamento esprime la sua posizione sulla valorizzazione della biomassa, della quale oltre ai positivi effetti sull'approvvigionamento energetico, sull'occupazione, sulla messa in opera di misure di politica regionale e sull'ambiente, si sottolinea come possa portare benefici anche per la politica agricola comune, poiché «un cambiamento della destinazione delle superfici coltivabili, cioè la produzione di coltivazioni energetiche invece delle inutili eccedenze agricole, potrebbe ovviare a molti problemi relativi alla politica agricola comune e contribuire al raggiungimento dei suoi principali obiettivi».

⁹ V. anche reg. 1728/74 che prevede il coordinamento a livello comunitario di azioni nazionali di ricerca agricola, al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della politica agricola comune.

¹⁰ Il programma si divide in tre sezioni: a) economie indirette di energia (fertilizzanti e prodotti fitosanitari); b) economie dirette di energia (impiego di carburanti e combustibili); c) produzione di energia: utilizzazione di colture e di grande interesse

Il reg. 797/85, inoltre, laddove prevede finanziamenti per la riconversione della produzione, in funzione delle esigenze del mercato, si presta ad ammettere al finanziamento attività volte alla produzione di biomassa, come effettivamente si è poi verificato in sede di attuazione del regolamento in questione¹¹.

L'altro regolamento sopra menzionato, il regolamento 2088/85, con l'intento di perseguire l'«ammodernamento e (del) il rafforzamento delle infrastrutture locali» – situate nelle regioni meridionali della Comunità – «per migliorare le condizioni di vita nelle zone rurali e per fare delle diverse attività un unico tessuto economico e sociale»¹², attribuisce, infine, alla produzione di energia da biomassa un rilievo esplicito.

Questo regolamento, infatti, che si caratterizza per l'intersectorialità, si occupa non solo delle attività tradizionalmente ed immediatamente collegate all'agricoltura ed alla pesca, come le industrie agroalimentari, ma anche dell'artigianato, dell'industria, dell'edilizia, dei lavori pubblici e dell'*energia*¹³. A quest'ultimo proposito, l'Allegato II al regolamento, nell'ambito dell'elenco delle azioni attraverso le quali conseguire gli obiettivi dei Programmi integrati mediterranei (Pim), alla lettera *a*), relativa al settore agricolo, inserisce tra le azioni prevedibili quelle volte «alla riconversione ed alla ristrutturazione delle produzioni verso specializzazioni e impieghi più consoni alle prospettive del mercato, comprese la *bionergia*, l'attività forestale e le azioni per la tutela e il miglioramento dell'ambiente»¹⁴.

I nuovi orientamenti, che emergono sia dai provvedimenti adottati nell'ambito della politica dei mercati, che di quello delle strutture, costituiscono il presupposto per un organico e più generale

economico e industriale per produrre energia ottenuta dalla biomassa; impiego più efficiente dei sottoprodotti delle colture; effetti socio-economici di tali colture sulla politica agricola comune e loro ripercussioni sulle strutture, i mercati e l'ambiente.

¹¹ Cfr. decisione C (87) 1223 del 25 giugno 1987.

¹² Così GERMANO'-ROOK BASILE, *op. cit.*, p. 53.

¹³ Per approfondimenti ADORNATO, *op. cit.*, p. 176 e ss.

¹⁴ Si legge, poi, nell'allegato al regolamento che le azioni nel settore dell'industria e dei servizi possono essere volte a: «promuovere altre attività a livello di piccole e medie imprese, in particolare quelle a monte e a valle dell'agricoltura e dell'industria agro-alimentare nonché quelle connesse all'impiego delle energie rinnovabili».

esame a lungo termine delle sorti della politica agricola comune, propedeutico dell'inevitabile riforma e preannunciato nel celebre Libro verde «Prospettive per la politica agricola comune»¹⁵. In questo documento, «la Commissione, facendo tesoro di tutta una vasta letteratura critica emersa a proposito della politica agricola seguita dalla Comunità europea sino alla metà degli anni ottanta, ha innanzitutto evidenziato l'insostenibilità di alcune situazioni venutesi a determinare nella CEE, per poi prospettare un sistema coerente di misure con cui attuare una incisiva correzione di marcia»¹⁶. Tale ripensamento trova la sua giustificazione essenzialmente nella necessità di contenere le produzioni, di intraprendere una politica dei prezzi restrittiva accompagnata da aiuti ai redditi, di integrare l'agricoltura nello sviluppo regionale e nella più ampia politica rurale, in genere, ed, infine, nella consapevolezza del ruolo dell'agricoltura nella tutela dell'ambiente¹⁷.

Nelle nuove linee tracciate per la Pac, la produzione di biomassa costituisce una delle possibili soluzioni per agevolare il contenimento della produzione e lo smaltimento delle eccedenze, da perseguirsi tramite la riconversione delle colture estensive verso produzioni alternative per ottenere biomassa lignea – come pioppi, salici, eucalipti – oppure, attraverso la diversificazione degli sbocchi, cioè verso un nuovo impiego dei prodotti agricoli eccedentari, come la produzione di bioetanolo. Proprio quest'ultima ipotesi, si ritiene rappresenti, forse maggiormente rispetto ad altri impieghi prevedibili, un settore nel quale la Comunità sarà chiamata ad approntare una strategia coerente per promuovere un uso ottimale delle risorse terra e manodopera¹⁸.

¹⁵ COM (85) 333.

¹⁶ Così JANNARELLI, *Diritto agrario della Comunità Europea*, Milano, 1989, p. 187, al quale si rimanda per ulteriori approfondimenti.

¹⁷ V. Libro verde COM (85) 333, p. VII.

¹⁸A questo proposito, nel Libro Verde, si evidenziano le opportunità offerte dal bioetanolo e le possibili strategie per incentivare questo sbocco alternativo delle produzioni agricole: compensazione integrale della differenza tra il prezzo d'offerta e il prezzo di vendita del bioetanolo, soluzione questa che comporta spese di bilancio indubbiamente elevate; compensazione parziale della differenza di prezzo, soluzione che presenta il vantaggio di fare sostenere agli agricoltori una parte degli oneri. In ogni caso, si ritiene che il contenimento dei prezzi delle materie prime costituisce un mezzo per contenere gli oneri di bilancio.

Contestualmente, la crescente consapevolezza della complessità e della varietà dei fenomeni che esprimono le aree rurali, in termini di trasformazione paesaggistica, dinamiche demografiche e articolazioni produttive, nonché del ruolo fondamentale che esse assumono nel quotidiano della vita economica e politica dell'Europa unita, amplia la riflessione anche su questo versante¹⁹.

Si attiva, «in tal guisa, un processo di rivalutazione delle “diversità” regionali che, proprio in materia agricola, avevano trovato nel Trattato di Roma un passaggio testuale, mai sufficientemente considerato. All'articolo 39, paragrafo 2, lettera a), del Trattato, infatti, si fanno derivare le peculiarità dell'attività agricola dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni»²⁰.

Nel 1988 si attua la riforma dei fondi strutturali che pone particolare attenzione allo sviluppo delle zone rurali²¹ e, successivamente, con la Comunicazione intitolata “*Il futuro del mondo rurale*”²², la Commissione europea esprime i nuovi orientamenti programmatici. In questa Comunicazione si dichiara esplicitamente che «le nozioni di spazio o di mondo rurale vanno ben oltre una semplice delimitazione geografica e si riferiscono a tutto un tessuto economico e sociale comprendente un insieme di attività alquanto diverse», ovvero agricoltura, artigianato, piccole e medie industrie, commercio e servizi. La Commissione «conferma il carattere di priorità che i problemi dello sviluppo di queste aree avevano assunto nell'agenda politica comunitaria ed altresì ribadisce la necessità di una strategia d'insieme con la quale favorire un vero sviluppo delle aree rurali, uno sviluppo che coinvolga non solo l'agricoltura ed altri settori economici, ma anche il miglioramento delle condizioni di vita, la disponibilità di servizi adeguati e la protezione dell'ambiente, in altre parole uno sviluppo integrato».

¹⁹ Le aree rurali occupano più dell'80% dell'intero territorio dell'Europa unita ospitando quasi un quarto della popolazione globale dell'importanza delle aree rurali, che comprendeva l'80% del territorio rurale con una percentuale di abitanti superiore al 50%

²⁰ Così CASUCCI, *op. cit.*, 1998, p. 11. Tale “passaggio” viene *successivamente rafforzato* dalla previsione dell'Atto Unico europeo, nel 1986, che tra le principali finalità della Comunità si occupa del principio del rafforzamento della coesione economica e sociale.

²¹ Su cui v. GERMANO-BASILE, *op. cit.*, p. 93 e ss.

²² COM (88) 501 def. del 29 luglio 1988.

La riflessione su *“Il futuro del mondo rurale”* dedica una specifica attenzione all’energia.

Da un lato, il mondo rurale viene presentato come un significativo consumatore di energia ma, dall’altro, si evidenzia come, l’agricoltura e la silvicoltura possono essere “utilizzate” per scopi energetici. Inoltre, la scarsa densità della popolazione rurale in talune zone periferiche, l’esposizione al sole e/o al vento di queste ultime si ritiene possano rendere interessante, nel quadro di un programma di approvvigionamento energetico decentralizzato, l’utilizzazione di fonti di energia “alternative”²³.

Lo sviluppo rurale, insomma, richiede attenzione anche su questo profilo: «a breve termine, l’obiettivo è di contribuire, nel quadro di un programma dimostrativo sull’energia, a ridurre i costi delle attività agricole, delle industrie agro-alimentari e delle attività rurali, aumentandone al tempo stesso la redditività. A più lungo termine, i problemi di sviluppo rurale comporteranno necessariamente l’elaborazione di una strategia globale, che dovrebbe al tempo stesso agevolare e rendere più efficaci le azioni per un’utilizzazione ottimale dell’energia. Sarà quindi opportuno prevedere la disponibilità di capitali appropriati da consentire il finanziamento degli investimenti, talvolta considerevoli, destinati al risparmio di energia, e se del caso, a produrre energia a partire dalle materie prime agricole».

Gli orientamenti espressi in questi fondamentali anni, attraverso i regolamenti e documenti citati, danno il senso di quali saranno le principali direttrici attraverso le quali si esplicherà il contributo della politica agricola comunitaria alla promozione

²³ La comunicazione a tal riguardo precisa: «una quota non trascurabile del sostegno finanziario concesso dalla Comunità per la messa a punto di tecnologie destinate a utilizzare l’energia in modo efficace o allo sviluppo dell’utilizzazione di energie rinnovabili è, infatti, destinato specificatamente ad azioni che riguardano l’ambiente rurale. Avremo quindi la produzione di biogas a partire dai legnami negli impianti di biodigestione che riforniscono parecchie decine di aziende agricole, la combustione di paglia o di residui vegetali in caldaie ad alto rendimento destinate alla produzione combinata di calore e di elettricità, il ricorso all’energia solare per l’essiccazione di prodotti agricoli (granoturco, foraggi e tabacco), l’utilizzazione di residui provenienti dall’industria del legname o dallo sfoltimento delle foreste nonché la produzione di carburante per i trattori a partire da prodotti oleosi: tutte queste sono soluzioni che vanno considerate per le possibilità di sfruttamento sul piano industriale ed economico».

delle fonti energetiche rinnovabili: uso alternativo delle colture in considerazione dei nuovi sbocchi non-alimentari e impiego della biomassa e altre energie rinnovabili nel territorio rurale²⁴.

1.2. Segue: *altre misure a favore della produzione e trasformazione di biomassa*. Negli anni '80 possono rinvenirsi altre misure, oltre a quelle sopra richiamate, che, pur non riferendosi esplicitamente alla produzione di biomassa e di energia, ma alla più generale produzione non alimentare attuano l'interesse della politica agricola comune verso questa nuova prospettiva.

Bisogna evidenziare, infatti, che occorre attendere la riforma di medio termine della Pac del 2003 per vedere menzionate espressamente la destinazione energetica delle colture vegetali e la produzione di energia o di biocarburanti da esse.

Ciò premesso, occorre innanzitutto fare riferimento al reg. 1579/86 del Consiglio del 22 Maggio 1986 che, attraverso l'introduzione nel regolamento di base relativo all'organizzazione del mercato dei cereali n. 2727/75 di un nuovo articolo, l'11 *bis*, applica gli indirizzi comunitari volti ad agevolare il contenimento della produzione e lo smaltimento delle eccedenze, attraverso la diversificazione degli sbocchi e disponendo la concessione di aiuti ai cereali comunitari «destinati ai nuovi impieghi industriali». Con ciò già si prefigura, come autorevolmente evidenziato²⁵, la produzione di etanolo come strumento di smaltimento delle eccedenze.

²⁴ La strategia comunitaria, volta alla promozione della biomassa, trova il proprio fondamento nell'art. 32 del Trattato CE, il quale non vincola gli interventi della politica agricola comune ad alcuna specifica destinazione dei prodotti agricoli, in particolare di quella alimentare. Cfr., in merito, COSTATO, *Ancora sulla definizione di diritto agrario comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 1990, I, p. 911 e ss. Né, in senso contrario, può richiamarsi l'elenco contenuto nell'Allegato I, caratterizzato da un'eterogeneità dei prodotti tale da rendere alquanto ardua l'individuazione di un criterio ordinatore che comunque non è quello alimentare non potendo ricondursi ad esso molti dei prodotti ivi elencati (cfr. in merito GERMANO'-ROOK BASILE, *La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, Torino, 2002, p. 54), pur emergendo l'intento di assicurare un trattamento omogeneo ai prodotti agricoli in senso stretto (GERMANO'-BASILE, *ult. op. cit.*, p. 54; SGARBANTI, voce *Mercato agricolo*, in *Dig. it. quarto, sez. comm.*, vol. IX, Torino, 1993, p. 438).

²⁵ Cfr. COSTATO, *I prelievi di corresponsabilità sui cereali e altre limitazioni alle garanzie del prezzo (gli stabilizzatori)*, in *Trattato breve di diritto agrario e comunitario*, diretto da COSTATO, Padova, 2003, p. 763.

La promozione della produzione di fonti energetiche rinnovabili trova sostegno anche nell'ambito delle misure volte al miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione dei prodotti agricoli che, in questa fase storica, hanno il proprio referente normativo nei regolamenti 866/90, relativo alle condizioni di commercializzazione di trasformazione dei prodotti agricoli²⁶ e 867/90, relativo alle condizioni di commercializzazione, di trasformazione dei prodotti della silvicoltura, sul quale ci soffermeremo più avanti. Questi regolamenti, adottati in seguito alla riforma dei fondi strutturali del 1988, in attuazione dell'art.10 del reg. 4256/88, introducono misure «intese a migliorare la commercializzazione, compresa quella dei prodotti della fattoria, e la trasformazione dei prodotti agricoli e forestali»²⁷.

In merito al primo regolamento, il FEOAG orientamento poteva partecipare al finanziamento di investimenti che favorissero, tra l'altro, la creazione di *nuovi sbocchi* per la produzione agricola.

E', comunque, con la previsione, nell'ambito della politica delle strutture, della messa a riposo dei terreni, c.d. *set-aside*, quale misura di contenimento della produzione, che si introduce lo strumento con il quale verrà principalmente sostenuta la produzione di biomassa nell'ambito della politica agricola comune²⁸.

Il regime di *set-aside*, introdotto inizialmente con il regolamento 1760/87, di modifica del reg. 797/85²⁹, subisce sin da

²⁶ Su cui v. SGARBANTI, *Interventi di sostegno alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli fino alla riforma del 1999*, in *Trattato breve*, cit., p. 581 e ss.

²⁷ Il reg. 4256/88 reca disposizioni d'applicazione del reg. 2052/88 per quanto riguarda il FEOAG, sezione orientamento.

²⁸ Sul *set-aside*, v. FORTUSINI, *La messa a riposo delle terre: problemi giuridici*, in *Riv. dir. agr.*, 1989, I, p. 127 e ss; COSTATO, *Modalità di applicazione del regime obbligatorio previsto dal reg. 1765/92*, in *Dir. giur. agr. amb.*, p. 525 e ss; Id. *La riforma della politica agricola comunitaria decisa nel febbraio 1988 (i regolamenti applicativi emanati nell'aprile del 1988: primo commento)*, in *Riv. dir. agr.*, 1988, I, p. 406 e ss. Sul contratto di *set-aside* v. ADORNATO, *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione programma in agricoltura*, Milano, 1999, p. 138 e ss; GIUFFRIDA, *Le riforme comunitarie delle strutture agrarie e le loro conseguenze anche sul regime dei contratti agrari*, in *Trattato breve*, cit., p. 601 e ss.

²⁹ Successivamente consolidato con regolamento 1094/88 di modifica dei precedenti regolamenti 797/85 e 1760/87, che ha impresso «alla riforma strutturale un

subito una serie di modifiche, tra le quali, ai nostri fini assume un rilievo fondamentale quella apportata dal reg. 2170/1990. Con questo regolamento viene infatti introdotto un aiuto specifico a favore dell'impiego di seminativi per scopi non alimentari nell'ambito del *set-aside*.

L'intervento in questione si inserisce in una più ampia riflessione volta a promuovere l'uso di *commodities* a scopi non alimentari – le cui superfici di coltivazione, non considerando le foreste, allora coprivano solo l'1% dei terreni coltivati - nella consapevolezza che la destinazione a scopi diversi da quelli alimentari potesse portare nuove prospettive di sviluppo per il comparto agricolo³⁰.

Nello specifico, il regolamento 2170 si propone di fornire agli agricoltori di cereali opportunità per esplorare le potenzialità di un uso *non-food* della terra coltivabile, tra le quali una delle più promettenti è rappresentata dal carburante per automobile. Si legge, infatti, nella proposta del regolamento, che sebbene lo sviluppo sostanziale di questo sbocco non sia nell'immediato possibile, tuttavia, bisogna attendersi che le prospettive crescano con il tempo; conseguentemente si ritiene opportuno attribuire ai produttori agricoli incentivi finanziari per incoraggiarli ad esplorare le loro capacità di giocare un futuro ruolo come *suppliers* di materie prime industriali. Di tal guisa il reg. 2170/1990 introduce, nell'art. 1 bis del reg. 797/85, il paragrafo 3 *bis*, secondo il quale «gli stati membri possono predisporre un regime di aiuto specifico a favore dell'impiego di seminativi per scopi non alimentari, consistenti nella fabbricazione, all'interno della Comunità, di prodotti non destinati all'alimentazione umana o animale».

carattere – già moderatamente affermatosi col reg. 1760/87 – non più produttivistico, ma piuttosto volto a favorire la compressione o il contenimento delle produzioni agricole, anche favorendo la protezione dell'ambiente (...) Si è dunque raggiunta la consapevolezza – almeno parziale – che interventi strutturali volti a frenare l'eccesso di offerta di prodotti eccedentari costituiscono un intervento complementare – o meglio, sostitutivo – di quello realizzato per garantire un determinato livello di prezzi ai prodotti sopramenzionati» Così, COSTATO, *ult. op. cit.*, p. 408. Il reg. 1094 è stato poi modificato con reg. 3808/89.

³⁰ In questo senso la Comunicazione della Commissione al Consiglio del 23 gennaio 1990, «Uso delle commodities agricole nel settore non alimentare», COM (89) 597.

Per beneficiare dell'aiuto specifico, i produttori devono presentare un contratto stipulato con un'impresa di trasformazione che garantisca l'uso per scopi non alimentari dei prodotti in questione. L'aiuto specifico è corrisposto durante il periodo di validità del contratto fino ad un periodo massimo di 5 anni a decorrere dalla prima fornitura di prodotti all'industria di trasformazione conformemente al contratto.

Il successivo reg. 2328/91, che abroga il reg. 797/85, riprende fedelmente, all'art. 4, la modifica apportata dal reg. 2176/90, con ciò consolidando il regime precedente introdotto.

Infine, va fatta menzione dei finanziamenti accessibili nell'ambito dei fondi strutturali attraverso i programmi VALOREN, REGEN e LEADER per la promozione delle energie rinnovabili nelle regioni meno sviluppate (obiettivo 1).

2. La riforma della politica agricola comune del 1992: la conferma del sostegno alle colture energetiche nell'ambito del set-aside

La constatazione che le riforme degli anni 1985-1988 sono restate inattuata e incomplete, nonché lo scenario di una grave crisi (sia interna che esterna) spinge la Commissione a proporre una profonda revisione dei meccanismi fino ad allora posti in essere, tracciata in due documenti, del febbraio e del giugno 1991³¹, destinati a costituire la base della riforma della politica agricola comunitaria che prenderà avvio nel 1992³².

Nelle linee programmatiche così delineate si riconosce all'agricoltore lo svolgimento di una simultanea duplice funzione: di produzione e di protezione dell'ambiente e dello sviluppo rurale.

Per quanto riguarda la prima attività, pur riconoscendo che la

³¹ Comunicazione della Commissione «Evoluzione e avvenire della Pac», COM (91) 100, e Comunicazione della Commissione «Evoluzione e avvenire della Pac – proposte della Commissione», COM (91) 258. Diffusamente COSTATO, *Il piano Mac Sharry per la riforma della politica agricola comune*, in *Riv. dir. agr.*, 1991, I, p. 227 e ss; ADORNATO, *L'impresa forestale*, cit., p. 208 e ss.

³² Su cui v. COSTATO, *La politica agricola comune nel 1992*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, I, p. 84 e ss.

finalità dominante della produzione agricola sarà sempre rappresentata dalla produzione di alimenti, si afferma che verrà comunque data maggiore importanza alla produzione di materie prime destinate ad utilizzazioni non alimentari. E proprio con riferimento agli orientamenti per settore, l'incentivo verso la produzione *non-food* viene previsto nell'ambito del settore dei cereali, laddove si dispone che le superfici ritirate dalla produzione potranno essere utilizzate per produzioni non alimentari.

In corrispondenza di quanto proposto, la Commissione, nel documento attuativo, prevede, nell'ambito della riforma del settore dei cereali, aiuti per le produzioni *non-food* nei terreni compresi nel regime del *set-aside*. Conscia del fatto che il limitato successo della politica di *non-food* può essere attribuito in larga parte all'alto costo delle materie prime utilizzate a tale scopo, la Commissione ritiene che la riduzione dei costi al livello di quelli mondiali dovrebbe permettere d'aprire delle nuove possibilità di produzioni non alimentari sulle terre comprese nel *set-aside*, ivi compresi i prodotti energetici³³.

Le linee programmatiche si traducono in una serie di regolamenti attuativi: la c.d. Riforma Mac Sharry, che si presenta come una revisione radicale della politica agraria precedente. «Il cardine dell'intero sistema si incentra sul mutamento del sostegno ai produttori di cereali, di semi oleosi e di piante proteiche, nel senso della separazione fra sostegno al reddito e prezzi dei prodotti. I prezzi di intervento delle suddette *commodities* subiscono una sensibile riduzione, mentre i c.d. pagamenti compensativi per ettaro, erogati ai produttori di cereali, semi oleosi e piante proteiche, sono riconosciuti solo a coloro che aderiscono alla messa a riposo di parte del rispettivo terreno in misura proporzionale a quello destinato alle dette colture»³⁴. Inoltre, il sistema del *set-aside* si consolida divenendo obbligatorio³⁵.

Il reg. 1765/1992, che introduce la riforma nel settore dei cereali, all'art.7, recupera quanto previsto dal precedente reg.

³³ Cfr. la Comunicazione «Evoluzione e avvenire della Pac», p. 16.

³⁴ Così GERMANO-ROOK BASILE, *Diritto agrario*, cit., p. 59.

³⁵ Cfr. COSTATO, *Le peculiarità del regime introdotto nel 1992 per il grano duro, i semi oleosi e le piante proteiche*, in *Trattato breve*, cit., p. 767.

2170/90, prevedendo l'assegnazione di terreni messi a riposo alla produzione di materiali per la fabbricazione di prodotti non destinati in primo luogo al consumo umano o animale, a condizione che vengano adottati efficaci sistemi di controllo.

Questa disposizione trova applicazione dapprima, con il reg. 2296/92 e subito dopo, con il reg. 334/93, il quale fornisce una disciplina più dettagliata delle modalità di attuazione del regime in questione rispetto a quanto stabilito dal reg. 2296/92.

Elementi basilari di tale disciplina sono, innanzitutto, l'individuazione dei prodotti coltivabili sui terreni a *set-aside* (allegato I) e delle «destinazioni autorizzate» per i prodotti ottenuti dalla trasformazione di quelli coltivabili (allegato II), destinazioni dalle quali emerge come l'interesse verso un'utilizzazione in chiave energetica sia predominante rispetto ad altre possibilità di impiego³⁶. Nel regolamento, inoltre, si precisa la definizione di non destinazione «in primo luogo» al consumo animale o umano³⁷; si prevede l'introduzione di procedure di controllo e la

³⁶ Le destinazioni elencate fanno un principale riferimento alla realizzazione di materie prime destinate alla produzione di energia, esse sono sostanzialmente: ogni prodotto previsto dalla nomenclatura combinata (utilizzata fondamentalmente e a fini doganali, e quindi tendenzialmente di tipo esaustivo ed omnicomprensivo); inclusi quelli di cui all'allegato I ed i loro derivati, ottenuti con un processo di trasformazione intermedio e avviati alla combustione nelle centrali elettriche per la produzione di energia ed esclusi i prodotti che figurano nei reg. 1009/80 della Commissione del 24 aprile 1980 (GUCE L 107 del 1980) e reg. 1010/1986 del Consiglio del 25 marzo 1986 (in GUCE L 94 del 1986) e quelli elencati nella nomenclatura combinata ai capitoli da 1 a 24, eccezion fatta per quelli del cap. 15 (cioè strutti e grassi di origine animale e vegetale) non destinati ad uso alimentare umano od animale e quelli al cod. NC 2207 20 00 (si tratta di alcuni alcoli), impiegati direttamente nei carburanti o trasformati per successivo impiego nei carburanti.

³⁷ L'art. 2, par. 1, del reg. 334/93 individua in concreto cosa debba intendersi per «in primo luogo», stabilendo che «il valore economico dei prodotti non alimentari ottenuti dalla trasformazione delle materie prime di cui all'allegato I deve risultare superiore (...) al valore di tutti gli altri prodotti destinati al consumo umano o animale, ottenuti durante la stessa trasformazione». Per una critica sul metodo adottato dal regolamento cfr. COSTATO, *La produzione di materie prime agricole per usi non alimentari*, in *Trattato breve, cit.*, p. 772. Secondo l'A.: «l'aver adottato come parametro di valutazione, il valore economico dei prodotti consentendo che poco meno del 50% del detto valore, riferito ai prodotti trasformati, sia intrinseco in alimenti destinabili all'uomo od agli animali, riduceva la portata degli effetti del *set-aside* – per il quale sia ammesso tale tipo di produzione di materie prime di base – fino a quasi la metà di quella che avrà il *set-aside* vero. A questa considerazione deve

determinazione del contenuto del contratto tra produttore agricolo e primo trasformatore o acquirente – collettore, presupposto, questo, per il percepimento del pagamento inteso a compensare l'obbligo di ritiro dalla produzione.

Il reg. 334/93, dopo essere stato sottoposto a diverse modifiche, viene successivamente abrogato dal reg. 1586/97, il quale, alla luce delle esperienze acquisite, introduce una disciplina in parte nuova e più dettagliata rispetto alla precedente. In particolare, si distingue il procedimento per ottenere il pagamento a seconda che le materie prime coltivabili nei terreni a *set-aside* possano o meno essere utilizzate per il consumo umano o animale, ferme restando le comuni destinazioni riportate nell'allegato III.

Nel primo caso, si prevede che le materie prime – indicate nell'allegato I – possono essere coltivate soltanto se formano oggetto di un contratto ed il valore economico dei prodotti non alimentari ottenuti dalla loro trasformazione sia superiore, secondo un preciso metodo comparativo individuato all'art. 6, par. 3, al valore di tutti gli altri prodotti destinati al consumo umano o animale, ottenuti durante la stessa trasformazione. Nel caso, invece, di materie prime che non possono essere utilizzate per il consumo umano, la procedura è molto più semplice: non è necessaria la stipula di un contratto, ma è sufficiente una dichiarazione in forma scritta da

aggiungersi che la produzione di prodotti non alimentari economicamente solamente superiore al 50% del valore complessivo di quanto prodotto, causava sicuramente riflessi importanti sui mercati delle merci destinate all'alimentazione degli animali, dato che i residui alimentari delle suddette produzioni, pur economicamente inferiori alla metà del totale, ponderalmente con molta probabilità erano di gran lunga superiori al prodotto non alimentare ottenuto; ciò poteva provocare distorsioni nel traffico degli alimenti per bestiame, situazioni artificiali di disparità di prezzi di mercato nei mangimi e, di conseguenza, riflessi non appieno prevedibili nel settore dei cereali e della loro trasformazione, nonché nei prezzi di carne, latte, uova, ecc. La rilevanza del problema non era sfuggita del tutto alla Commissione, la quale aveva stabilito all'art. 4 del reg. 2296/92 che «adotterà successivamente un regolamento contenente ulteriori raggugli in merito a tale misura» (e cioè, in merito alla dichiarazione specifica di ritiro dei seminativi che dovrà essere resa dal produttore di queste materie prime particolari all'autorità competente, e alle sanzioni applicabili in caso di falsa dichiarazione) e recante, in particolare, norme specifiche concernenti: la valutazione dei sottoprodotti e dei prodotti congiunti; i metodi di controlli. Nel sostitutivo reg. 334/1993 venivano, in effetto adottati metodi di controlli teoricamente stringenti (artt. 6 a 13) ma non assumeva rilievo particolare la valutazione dei sottoprodotti (su cui v. solo all'art. 13 qualche previsione specifica)».

parte del richiedente concernente l'impegno di utilizzare le materie prime secondo le destinazioni autorizzate.

Il nuovo regolamento, inoltre, introduce limitazioni nelle materie prime coltivabili e nei prodotti ottenibili da esse, precisazioni circa i ruoli e le responsabilità dei soggetti coinvolti nell'operazione (richiedente, primo trasformatore, collettore), regole più dettagliate in materia di controlli e di contratti, nonché un sistema di sorveglianza specifico per i quantitativi dei sottoprodotti destinati al consumo umano o animale, espressi in equivalente di farina di soia, ottenuti da semi di ravizzone, di colza, di girasole e di soia al fine di rispettare il memorandum di intesa sui semi oleaginosi tra la Comunità e gli Stati Uniti d'America nel quadro del GATT.

Sotto questo profilo, infatti, occorre evidenziare come gli accordi conclusi nell'ambito del GATT, abbiano inciso anche sulla produzione *non-food*. In particolare viene in evidenza l'Accordo di *Blair House*, con il quale è stato previsto, tra l'altro, che la quantità di semi oleaginosi prodotti nel regime di *set-aside* e destinati ad un uso alimentare umano e animale non possono eccedere la quota di 1 milione di tonnellate di equivalente in soia³⁸.

Sempre nell'ambito della riforma del 1992, vengono approvati i regolamenti 2078 e 2080, che contengono misure agroambientali e forestali incentivanti destinabili alla produzione di biomassa, in particolare, di quella forestale. Rimanendo all'interno della politica strutturale, va qui richiamato il reg. 950/1997, che ha aggiornato il reg. 2328/1991, in attuazione del quale potevano essere previste azioni volte alla promozione della produzione di biomassa e della sua trasformazione in energia, come accaduto nell'ordinamento italiano con il d.lgs. 173/1998.

A seguito della riforma dei fondi strutturali del 1993³⁹, con regolamento 3669/93 viene adeguato il reg. 866/1990 alla nuova fase dei fondi strutturali (1994-1999), attuando una certa semplificazione delle procedure e un'armonizzazione dei meccanismi finanziari⁴⁰. Ulteriori modifiche vengono introdotte con il reg.

³⁸ V. GERMANO'-BASILE, *ult. op. cit.*, p. 60.

³⁹ Su cui v. GERMANO'-BASILE, *ult. op. cit.*, p. 96 e ss.

⁴⁰ Su questi aspetti si rinvia a SGARBANTI, *ult. op. cit.*, p. 589.

2843/94 e con i regolamenti 860/94 e 1844/94. Infine il reg. 866/90 viene abrogato e sostituito dal reg. 951/97.

3. *Agenda 2000 e la riforma del 1999*

Con la riforma della politica agricola comune introdotta con *Agenda 2000*, l'interesse verso la destinazione non alimentare delle coltivazioni trova un nuovo impulso⁴¹. In particolare, si legge nel documento⁴²: «nuove attività e nuove fonti di reddito stanno emergendo a livello dell'azienda e al di fuori di essa. Tra queste, la produzione di materie prime rinnovabili, destinate a scopi non alimentari in alcune nicchie di mercato o nel settore dell'energia, può rappresentare una nuova opportunità per l'agricoltura e la silvicoltura e contribuire alla creazione di posti lavoro nelle zone rurali»⁴³.

Hanno, senza dubbio, influenzato questa considerazione le riflessioni avanzate a livello comunitario nel “Libro Verde Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili” che attribuiscono un ruolo fondamentale, da un lato, all'agricoltura e, dall'altro, alle energie rinnovabili per lo sviluppo dell'agricoltura medesima. Nel Libro Verde, infatti, si sostiene che: «l'agricoltura chiaramente rappresenta l'area chiave per l'avanzamento delle energie rinnovabili» e, nel contempo, che «la produzione delle energie rinnovabili rappresenta un considerevole potenziale per le risorse addizionali per il reddito degli agricoltori e per la riduzione delle emissioni di Co2 attraverso l'uso di colture energetiche», nonché «possibilità addizionali di lavoro nelle aree rurali».

Il complementare sviluppo delle energie rinnovabili e del com-

⁴¹ Su cui v., *ex multis*, COSTATO, *Agenda 2000 e le prospettive giuridiche dell'evoluzione dei mercati*, in *Diritto dell'agricoltura*, 1999, p. 3 e ss; DE FILIPPIS-HENKE-PUPO D'ANDREA, *La riforma della Pac in Agenda 2000: continuità e rottura con il passato*, in *La questione agraria*, 1999, n. 74; HENKE, *Dalla riforma Mac Sharry ad Agenda 2000: il processo di greening della Pac*, in *QA-La questione agraria*, 2002, n. 1, p. 7 e ss.

⁴² COM (1997) 2000, pubblicato in *Riv. dir. agr.*, 1998, p. 93 e ss.

⁴³ Cfr. Risoluzione del Parlamento sulla revisione della politica agricola comune in GUCE, n. 210 C, del 6 luglio 1998, p. 180 e ss.

parto primario, incontra, nei fatti, notevoli ostacoli che derivano dall'imperfezione dei meccanismi sino a quel momento adottati nell'ambito della Pac. Da un lato, il reg. 866/90 che, pur trovando applicazione ai semi oleosi/*biodiesel chain* inclusi nell'allegato II, esclude gli investimenti per la produzione di calore (per esempio impianti di calore a biomassa) perché "riscaldamento" non è classificato nell'Allegato II. Dall'altro, il regime di *set-aside* si trova ad essere soggetto ad un duplice limite: quello di essere in funzione dell'approvvigionamento e della domanda di cereali alimentari, il che implica che esso è soggetto a cambiamenti a seconda delle esigenze del mercato alimentare; dall'altro, di essere vincolato agli accordi di *Blair House*.

Manca, in definitiva, una strategia per la produzione di materie prime per l'energia, assolutamente necessaria. Si avanzano così ipotesi di modifiche, diverse a seconda delle specifiche condizioni dei vari settori energetici. Per i biocarburanti liquidi, ad esempio, la questione fondamentale si ritiene sia legata alla possibilità dell'introduzione di una politica per le materie prime indipendente dal *set-aside*. Per la biomassa, invece, si avanza l'ipotesi di emendare i programmi di supporto, per esempio il reg. 866/90, al fine di consentire l'eligibilità della produzione di calore dalla biomassa e di stabilire uno specifico schema di sostegno per le materie prime non alimentari, indipendentemente dallo schema del *set-aside*⁴⁴.

Nell'ambito di *Agenda 2000* non vi è una proposta *ad hoc* per la politica non alimentare, e quindi per le colture energetiche, tuttavia, possono essere individuate alcune misure volte a promuovere questa destinazione. Innanzitutto, quelle dirette al supporto dei produttori di seminativi, nell'ambito del *set-aside*. In secondo luogo, quelle indicate nella proposta di revisione della politica sullo sviluppo rurale che consentirebbero di porre l'attenzione su questo settore anche per mezzo delle misure di accompagnamento del 1992 e, in particolare: l'afforestazione e le misure agroambientali⁴⁵. Ed è proprio su questo fronte che si concentra-

⁴⁴ Cfr. *Working document on non-food crops in the context of Agenda 2000* della Commissione, SEC (1998) 2169, dell'11 novembre 1998.

⁴⁵ Cfr. *Working document on non-food crops in the context of Agenda 2000*, cit.

no le attenzioni della Commissione nel «Libro Bianco sulle fonti energetiche rinnovabili», il quale riconferma l'importanza della politica agricola comunitaria nel perseguimento dello sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili. In particolare evidenzia come la politica agricola comune possa contribuire a sostenere l'energia da biomassa attraverso l'adozione di progetti di energia rinnovabile nei programmi nazionali a favore delle aree rurali⁴⁶. Tra le azioni esperibili nell'ambito della Pac, si indicano lo sviluppo di colture energetiche e l'utilizzo dei residui agricoli e forestali come fonte affidabile di materie prime, il sostegno alle regioni nel cofinanziamento di progetti innovativi, dimostrativi e trasferibili di energia rinnovabili, l'applicazione del regolamento 951/97 sulla trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli in relazioni ai prodotti di energia rinnovabile ogniquale volta fattibile⁴⁷.

Terminato il dibattito aperto da *Agenda 2000*, nel 1999, vengono adottati i regolamenti attuativi delle linee programmatiche precedentemente espresse.

La riforma del 1999, che non modifica sostanzialmente quella del 1992, come completata nel 1994 per adeguarla all'Accordo agricolo, anche per quanto concerne le regole descritte, conferma il regime di promozione dell'agricoltura *non-food* nell'ambito del *set-aside*. Infatti, il reg. 1251/99, integrato dal reg. 2461/1999, che si occupa del settore delle grandi colture (cereali, semi oleosi e piante proteiche, cui si sono poi aggiunti lino e canapa con reg. 1672/2000), riprende, pressoché sostanzialmente, il regime di incentivazione alla produzione non-alimentare nell'ambito del *set-aside* innanzi descritto, sebbene con alcune novità⁴⁸.

⁴⁶ In questo documento si fa presente, che, nell'ambito della futura politica di sviluppo rurale, la Commissione incoraggerà gli Stati membri e le regioni a conferire una priorità elevata ai progetti di energia rinnovabile nei loro programmi a favore delle aree rurali. Spetterà comunque sempre alle regioni selezionare i progetti.

⁴⁷ Dal suo canto la Commissione si impegna a presentare una proposta per consentire agli Stati membri di effettuare pagamenti diretti per i seminativi e i terreni a *set-aside*, legati al rispetto delle disposizioni ambientali e a esaminare la rispondenza degli attuali strumenti normativi, soprattutto in relazione alla necessità di promuovere le FER e di un'ulteriore armonizzazione.

⁴⁸ Su questo regolamento v. COSTATO, *La riforma del 1999 e alcuni sistemi di controllo*, in *Trattato breve, cit.*, p. 776 e ss.

All'articolo 6, par. 3, comma 1, prevede che i terreni ritirati dalla produzione possono essere utilizzati per produrre beni «non destinati in primo luogo al consumo umano o animale, a condizione che vengano applicati efficaci sistemi di controllo». In alternativa, terreni «a riposo» possono essere destinati alla produzione di biomasse, che viene incentivata dall'autorizzazione (art. 6, par.3, comma 2) agli Stati membri di corrispondere aiuti nazionali per coprire fino al 50% dei costi dovuti all'introduzione di colture pluriennali. La disposizione in questione trova applicazione con il reg. 2461/1999, che abroga il reg. 1586/97, del quale riprende pressoché fedelmente il contenuto, salvo alcune precisazione di forma e con un'eccezione di rilievo: si lascia agli Stati membri, in circostanze specifiche, la possibilità di consentire che talune materie prime vengano trasformate direttamente nell'azienda del produttore stesso. A norma dell'art. 3, par. 4, infatti, il produttore può trasformare in biogas, presso la propria azienda, tutta la materia prima raccolta su determinate superfici messe a riposo, purché sia rispettata una duplice condizione: che il richiedente si obblighi, mediante una dichiarazione che sostituisce il contratto, a trasformare la materia prima oggetto di detta dichiarazione e che lo Stato membro in questione predisponga adeguate misure di controllo che garantiscano la trasformazione della materia prima in biogas. Anche il reg. 2461, analogamente al 1586, prevede il divieto di accumulo di misure finanziate nell'ambito del Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia, nonché degli aiuti concessi nell'ambito del reg. 1257/99. Tuttavia, in questo caso è possibile cumulare il sostegno concesso per i costi di imboscamento con specie a rapido accrescimento di cui all'art.31, par. 3, secondo comma, di detto regolamento.

Nonostante le aspettative alimentate da Agenda 2000, nonché dal Libro Verde, su un ruolo più significato della politica di sviluppo rurale per la promozione della biomassa, il reg. 1257/99, scaturito dal pacchetto di riforme di *Agenda 2000* e avente ad oggetto una disciplina organica sullo sviluppo rurale⁴⁹,

⁴⁹ Il reg. 1257/99 raccoglie e semplifica tutti i precedenti strumenti strutturali comunitari, diversi da quelli di finanziamento collegati alle produzioni erbacee, frutticole e agrumicole. Per approfondimenti v. COSTATO, *Il reg. 1257*, in *Trattato breve*, cit., p. 594 e ss.

non contiene alcun espresso riferimento a tal proposito. Tuttavia, nell'ambito delle misure di sostegno da esso previste alcune sono riconducibili alla promozione delle biomasse. Innanzitutto, quelle che concernono le misure agroambientali, l'imboschimento di terreni agricoli e non agricoli e altre misure forestali⁵⁰. Inoltre, quelle che riguardano i prodotti agricoli, in considerazione del fatto che lo sviluppo rurale espressamente punta anche alla incentivazione della produzione non alimentare⁵¹, anche alla luce delle indicazioni espresse dalla Commissione negli "Orientamenti per un'agricoltura sostenibile", ove si sottolinea, nuovamente, il ruolo della biomassa nella lotta contro i cambiamenti del clima⁵².

4. La riforma di Medio termine: l'introduzione di un regime d'aiuto diretto per le colture energetiche

Sulla scia delle prospettive offerte dalla politica energetica all'impiego obbligatorio dei biocarburanti, in occasione della revisione di medio termine della politica agricola comunitaria ci si rende conto che l'allora regime di *set-aside* non si confaceva più alla produzione di colture energetiche. Si propone, quindi, di sostituire le misure vigenti con un sistema di "credito energetico", ossia un aiuto non legato ad una coltura specifica ma destinato alla produzione di qualsiasi tipo di coltivazione la cui utilizzazione energetica consente di ridurre la produzione di biossido di carbonio⁵³.

La revisione di medio termine, in ragione dell'importanza crescente della biomassa nel panorama energetico europeo, prevede alcune disposizioni proprio a sostegno delle produzioni di coltu-

⁵⁰ Al regolamento, tra l'altro, si riconosce il merito di aver fornito un importante contributo al processo di cambiamento in atto, soprattutto attraverso l'introduzione del Capitolo VIII contenente un intero pacchetto di misure forestali e silvicole, per la prima volta integrate alle misure di sviluppo rurale.

⁵¹ Cfr. art. 2, reg. 1257/1999.

⁵² Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni «Orientamenti per un'agricoltura sostenibile», COM (99) 22.

⁵³ Cfr. Proposta di Regolamento n. 1782/2003.

re energetiche⁵⁴. Queste concernono due tipologie di aiuti, a seconda che il terreno sul quale verrà svolta la coltura in questione faccia o meno parte del regime del *set-aside*.

Nel primo caso se l'art. 54 del Trattato prevede che gli agricoltori che accedono ai diritti di ritiro sono obbligati a ritirare dalla produzione gli ettari ammissibili, l'art. 55 consente, invece, allo stesso agricoltore di derogare a tale obbligo, qualora «utilizzi le superfici ritirate per fornire materiale per la trasformazione all'interno della Comunità di prodotti non destinati principalmente al consumo umano o animale. Inoltre, a norma dell'art. 56, par. 4, «gli Stati membri sono autorizzati a pagare l'aiuto nazionale fino al 50% dei costi connessi con la creazione di colture pluriennali destinate alla produzione di biomassa sui terreni messi a riposo».

Accanto a questo regime “speciale” per i terreni messi a riposo, il reg. 1782 introduce un regime specifico per le colture energetiche svolte in terreni non a riposo. Il titolo V, per l'appunto intitolato “Aiuto per le colture energetiche”, all'art. 88 prevede l'erogazione di un aiuto pari a 45 euro per ettaro per anno per le superfici seminate a colture energetiche, ovvero, per le colture destinate alla produzione di biocarburanti, secondo la definizione della direttiva 2003/30, e di energia elettrica e termica. E' fissata altresì una superficie massima pari a 1.500.000 ettari per la quale può essere garantito l'aiuto (art. 89) nonché la condizione necessaria per percepirlo: l'agricoltore deve aver stipulato un contratto con l'impresa di trasformazione avente ad oggetto la produzione delle superfici interessate dalla coltura energetica, per le quali si richiede l'erogazione del premio.

Occorre, tuttavia, precisare che comunque le superfici investite a colture permanenti e che sono altresì oggetto di una domanda di aiuto per le colture energetiche di cui all'art. 88 dello stesso regolamento sono considerate ettari ammissibili per l'utilizzo dei titoli ordinari. In questi casi, infatti, è possibile abbinare tali

⁵⁴ Considerando n. 41 del reg. 1782/2003. Sulla revisione della politica agricola comune di medio termine v., *ex multis*, COSTATO, *La riforma della Pac del 2003*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, I, p. 387 e ss; ALBISINNI, *ult. op. cit.*; GERMANO'-BASILE, *ult. op. cit.*, p. 68 e ss.

superfici ai titoli ordinari e percepire, contemporaneamente, l'aiuto per le colture energetiche⁵⁵.

Va, infine, sottolineato che la coltivazione delle colture energetiche deve rispettare le regole della condizionalità, elemento questo da tenere in considerazione nella valutazione dell'impatto ambientale delle produzioni agroenergetiche.

Il regime descritto, nel settembre del 2006, è stato sottoposto a revisione da parte della Commissione, dalla cui proposta è scaturita l'adozione del regolamento del Consiglio n. 1012/2006 del 19 dicembre, con il quale sono state apportate alcune modifiche al fine di rendere più "appetibile" l'aiuto "energetico", visto lo scarso successo riscosso dalla sua entrata in vigore⁵⁶.

⁵⁵ Sul regime di pagamento unico v. ALBISINNI, *Profili di diritto europeo dell'impresa agricola*, Viterbo, 2005.

⁵⁶ A norma dell'art. 92, che prevedeva la revisione del regime a favore delle colture energetiche entro dicembre 2006 da parte della Commissione, il 22 settembre 2006 la Commissione ha reso nota la sua relazione, accompagnata da una proposta di modifica del reg. 1782/2003.

Si legge nella relazione che le superfici per le quali è stata presentata domanda di pagamento diretto sono state di gran lunga inferiori alla superficie massima garantita. La superficie complessiva si è approssimata intorno ai 300.000 ettari nel 2004 e a 570.000 ettari nel 2005. Gli stati che si sono maggiormente avvalsi del regime sono stati Germania, Francia e Regno Unito. Si evidenzia, inoltre, che dall'applicazione del regime emergono difficoltà alla sua piena utilizzazione, generate dal considerevole onere amministrativo del procedimento di domanda e dalla rigidità rispetto alla scelta dello sbocco finale della produzione: gli agricoltori, inoltrando la domanda di aiuto per le colture energetiche, perdono la facoltà di scegliere liberamente le diverse destinazioni possibili per le colture (alimentari, foraggiere, non alimentari comprese le colture energetiche). L'eventuale perdita di profitto, si ritiene, possa far diminuire il favore per l'aiuto per le colture energetiche, al quale si preferisce il sostegno concesso sotto forma di pagamenti per i seminativi o di restare al di fuori dei regimi previsti per le colture energetiche e il *set-aside*. Infine, nella relazione, si pone, anche, la questione dei nuovi Stati membri e del conseguente adattamento del regime.

Con il regolamento 1012/2006 vengono apportate delle modifiche all'art. 56, par. 4, all'art. 88 e 89. All'art. 56 viene sostituita l'espressione «colture pluriennali» con «colture permanenti», mentre all'art. 88 è aggiunto un paragrafo a favore dei nuovi stati membri in base al quale «gli articoli 143 *bis* e 144 *quater* non si applicano all'aiuto per le colture energetiche nella comunità nella sua composizione al 1° gennaio 2007». Conseguentemente viene sostituito il primo paragrafo dell'art. 89, per cui la superficie massima garantita viene elevata a 2.000.000 di ettari. Infine, viene inserito un nuovo importante articolo, l'art. 90 *bis*, secondo cui «Gli Stati membri sono autorizzati a corrispondere aiuti nazionali per coprire fino al 50% dei costi associati all'introduzione di colture permanenti per le superfici che sono state oggetto di domanda per un aiuto a favore delle colture energetiche».

I regimi di sostegno delle produzioni non alimentari nell'ambito del *set-aside* e delle colture energetiche hanno trovato applicazione con il regolamento della Commissione del 29 ottobre 2004 n. 1973 del 2004⁵⁷, rispettivamente nel capitolo 16 (art. 143 e ss) e nel capitolo 8 (art. 23 e ss).

Sostanzialmente la disciplina di base dettata per l'applicazione delle due fattispecie è identica. Essa, in considerazione della specificità del sostegno comunitario, volto a favorire ed a incrementare la produzione di energia da fonti rinnovabili, prevede un rigido sistema di formalità. Tali formalità si sostanziano, innanzitutto, nella sottoscrizione di un contratto⁵⁸ tra l'agricoltore richiedente l'aiuto o il pagamento e il primo trasformatore⁵⁹ o il collettore⁶⁰ e in un sistema di scambi di informazioni, certificate da dichiarazioni dei soggetti coinvolti nonché da appositi registri, al fine di assicurare l'effettiva destinazione non alimentare o energetica, a partire dalla consegna della materia prima sino alla sua trasformazione⁶¹. Il rispetto di queste formalità è sottoposto a rigidi controlli⁶². La sottoscrizione del contratto non si rende necessaria quando l'agricoltore richiede di trasformare la materia prima nella sua azienda. La disciplina applicativa, infatti, consente ai richiedenti di poter utilizzare i vegetali raccolti come combustibile per il riscaldamento della propria azienda agricola;

⁵⁷ Il regolamento è stato modificato molteplici volte dal reg. 681/2005, 794/2005, 1044/2005, 2182/2005, 2184/2005, 263/2006, 660/2006, 1250/2006, 1679/2006, 270/2007, 381/2007 e, da ultimo, reg. 993/2007.

⁵⁸ Il contratto deve obbligatoriamente contenere le seguenti informazioni: dati identificativi delle parti, durata, specie di ciascuna materia prima e superficie coltivata; eventuali condizioni applicabili alla consegna; l'impegno dell'agricoltore a rispettare gli obblighi previsti dalla normativa; l'impegno del primo trasformatore e del collettore a utilizzare le materie prime in conformità della normativa.

⁵⁹ Il primo trasformatore è l'utilizzatore delle materie prime agricole (art. 23, art. 144).

⁶⁰ Il collettore è qualsiasi persona che stipula un contratto con un richiedente e che acquista per proprio conto le materie prime (art. 23, art. 144).

⁶¹ La materie prime raccolte possono anche non avere un'esclusiva destinazione alimentare, purché il valore economico dei prodotti energetici ottenuti dalla trasformazione sia superiore al valore di tutti gli altri prodotti destinati ad altri usi, ottenuti dalla stessa materia prima.

⁶² A ulteriore garanzia del rispetto delle condizioni previste dalla normativa è rimessa agli Stati la facoltà di imporre il deposito di una cauzione da parte del primo trasformatore e del collettore (art. 31, 158).

per la produzione, nella propria azienda, di energia o di biocarburanti; per la trasformazione in biogas (art. 33, art. 146).

5. Altre misure di incentivazione previste nel primo pilastro: le ocm per il comparto del vino e dello zucchero

Altre misure di incentivazione possono rintracciarsi nell'ambito di alcune specifiche ocm. Nell'ambito dell'ocm vino, il regolamento 1493/99 prevedeva un sistema di incentivo indiretto allo sfruttamento per scopi energetici dell'alcole etilico ottenuto tramite i processi di distillazione del vino⁶³.

Nel corso degli anni i meccanismi di funzionamento dell'ocm vino hanno provocato rilevanti eccedenze di produzione che sono state gestite con strumenti di stoccaggio privato temporaneo e con un sistema di sussidi all'esportazione. Per evitare il costante accumulo di ingenti quantitativi di alcole proveniente dai predetti processi di distillazione, erano previsti meccanismi volti a rendere disponibile tale prodotto sul mercato interno dell'Unione per il suo impiego nei nuovi usi industriali o nell'uso esclusivo per il settore dei carburanti nei paesi terzi o nell'impiego di bioetanolo nella Comunità⁶⁴.

Il regolamento 1493/99 è stato recentemente abrogato dal regolamento n. 479 del 29 aprile 2008, che preveda la progressi-

⁶³ Sulla disciplina dell'ocm vino v. PAOLONI, *L'o.c.m. nel settore vitivinicolo*, in *Trattato breve*, cit., p. 914 e ss e INEA, *Bionergie: quali opportunità per l'agricoltura italiana*, a cura di ZEZZA, Napoli, 2008, p. 97.

⁶⁴ Per quanto concerne l'alcole immagazzinato presso gli organismi di intervento per l'utilizzo di bioetanolo nella Comunità, era previsto un meccanismo di vendite pubbliche cui potevano partecipare solo imprese riconosciute operanti nell'Ue e che si impegnavano ad impiegare il bioetanolo ottenuto dall'alcole acquistato *esclusivamente* nel settore dei carburanti.

In sostanza, l'intero meccanismo si basava sul ritiro, da parte delle distillerie, di prodotti vitivinicoli eccedenti sul mercato, sovvenzionato tramite l'applicazione di alcune delle misure di distillazione previste all'interno dell'Ocm vino. Da questi processi di distillazione si ricavava l'alcole di proprietà della Comunità, che lo gestiva tramite gli organismi di intervento nazionali. Quindi, periodicamente, la Commissione emanava bandi di gara per la vendita dell'alcole accumulato ad un prezzo competitivo, a patto che il prodotto venisse impiegato nella produzione di bioetanolo per la biocarburazione.

va scomparsa delle misure regolanti le distillazioni, con pregiudizio sul sistema sopra descritto.

Per quanto riguarda l'altra ocm, nel febbraio 2006, l'Unione europea, con i regolamenti 318/2006, 319/2006 e 320/2006, ha riformato l'organizzazione comune di mercato dello zucchero, resasi necessaria, essenzialmente, per via della necessità di completare la riforma della Pac e per rendere compatibili il regime di sostegno comunitario in tale comparto con le regole internazionali. A questo si aggiunga che il regime delle quote aveva reso scarsamente competitivo il sistema industriale che era stato isolato rispetto al mercato internazionale e, per di più, il sostegno era costato tanto ai consumatori⁶⁵.

La riforma ha prodotto alcuni riflessi sulla produzione di biomassa a scopo energetico. A seguito dell'introduzione del pagamento unico e, quindi, dello svincolo dei terreni dalla produzione di specifiche *commodities* per l'ottenimento del sostegno, gli agricoltori sono maggiormente orientati a utilizzare i medesimi terreni per destinazioni alternative. Inoltre, la produzione di barbabietola a scopo energetico è inclusa nelle deroghe relative al *set-aside* per la coltivazione dei predetti terreni e le industrie saccarifere che devono riconvertirsi possono accedere ad una serie di aiuti che possono facilitare lo sviluppo del settore bioenergetico europeo. In considerazione del fatto che nei primi due anni di applicazione del regime riformato le rinunce alle quote sono state inferiori alle previsioni, nel settembre 2007 il Consiglio ha approvato un'ulteriore proposta di riforma. In base a tale proposta, presentata dalla Commissione nell'aprile 2007, la percentuale dell'aiuto da concedere ai bieticoltori e ai fornitori di macchinari è fissata al 10%, con un pagamento aggiuntivo per i bieticoltori che rinunciano alla quota. La riduzione – che sarà determinata a seconda della percentuale di quota cui ciascuno Stato membro avrà rinunciato nel regime di ristrutturazione – diventerà obbligatoria - se le rinunce alle quote, entro il 2010, saranno insufficienti⁶⁶.

⁶⁵ V. a proposito, INEA, *op. cit.*, p. 96, a cui si rinvia per approfondimenti sulla riforma dello zucchero. Sulla disciplina dell'ocm dello zucchero prima della riforma v. VISCARDINI DONA', *L'o.c.m. nel settore dello zucchero*, in *Trattato breve, cit.*, p. 818 e ss.

⁶⁶ Cfr. INEA, *op. cit.*, p. 96.

6. Il regolamento 1698/2005 e gli Orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale

Il reg. 1782/2003 sostanzialmente non cambia gli aspetti già evidenziati del reg. 1257/99, mentre, il nuovo reg. 1698/2005, che introduce una programmazione per il periodo 2007-2013, presenta interessanti opportunità.

Attraverso la riforma di medio termine si è posta «una maggiore enfasi al sostegno dello sviluppo rurale, sottolineando, in particolare, la capacità del settore agricolo di fornire beni pubblici ambientali e territoriali e di creare delle opportunità di sviluppo per le aree rurali. Inoltre, si è rafforzato il riconoscimento del ruolo multifunzionale del settore primario e della sua capacità di innescare sinergie con gli obiettivi delle politiche ambientali ed energetiche. In linea con questa visione, i principi alla base del reg. 1698/2005 sono collocati all'interno di un più ampio contesto politico, ovvero, quello dello sviluppo sostenibile delle aree rurali e del perseguimento degli obiettivi generali individuati dalla strategia di Lisbona e dal Consiglio di Göteborg»⁶⁷.

Il reg. 1698/2005 a differenza del precedente regolamento sullo sviluppo rurale contiene un espresso riferimento alle agroenergie, infatti, nel preambolo del regolamento si legge: «gli aiuti comunitari agli investimenti hanno come finalità l'ammmodernamento delle aziende agricole e il miglioramento del loro rendimento economico mediante un più sapiente utilizzo dei fattori di produzione, inclusa l'introduzione di nuove tecnologie e di innovazione, il perseguimento della qualità, i prodotti biologici e la diversificazione intra e extra-aziendale, anche verso settori non alimentari come le *colture energetiche* (...)». Tali aiuti dovrebbero riguardare anche «i miglioramenti nei settori della trasformazione e della commercializzazione di prodotti agricoli e forestali primari sostenendo», tra l'altro, «la produzione di *energia rinnovabile da biomasse*».

Oltre a questo esplicito richiamo, il regolamento non si occupa più di agroenergie. Tuttavia, negli Orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale, approvati con decisione del Consiglio del 20 febbraio 2006, destinati a indicare la strada agli Stati membri

⁶⁷ INEA, *op. cit.*, p. 105.

nella redazione dei piani nazionali di sviluppo, le interconnessioni con la politica energetica vengono poste in assoluta evidenza. A riguardo, nell'ambito delle priorità vincolanti di ogni singolo asse di intervento, si evidenziano le seguenti azioni destinabili alla promozione delle energie rinnovabili: nell'ambito dell'Asse I, relativo al «Miglioramento della competitività dei settori agricolo e forestale», si prevede: «lo sviluppo di nuovi sbocchi per i prodotti agricoli e silvicoli (...) promuovendo lo sviluppo di materiali energetici rinnovabili, di biocarburanti». Nell'Asse II, «migliorare l'ambiente e le zone di campagna», l'azione iii) è dedicata a «combattere il cambiamento climatico», anche grazie al sostegno del processo di sviluppo di energie rinnovabili e della filiera bioenergetica. Infine, nell'Asse III, «Migliorare la qualità della vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione dell'economia rurale», l'azione chiave vii) è volta direttamente a «sviluppare l'offerta e l'uso innovativo di fonti di energia rinnovabili e creare nuovi sbocchi per i prodotti agricoli e silvicoli, ad offrire servizi locali e a diversificare l'economia rurale».

7. La produzione di biomassa nella strategia forestale

Nell'intento di ricostruire la normativa adottata nell'ambito della Pac per la promozione delle fonti energetiche rinnovabili, non può non essere presa in considerazione la normativa che ha avuto ad oggetto l'attività forestale.

Per lungo tempo il legno è stato destinato principalmente alla produzione di energia. Tale destinazione ha seguito un significativo declino negli ultimi anni, tuttavia, in ragione della crescente importanza assunta dalla promozione delle fonti energetiche rinnovabili, è stata riportata al centro dell'attenzione attraverso un percorso lungo e non privo di ostacoli.

L'interesse verso l'attività forestale ha avuto un'evoluzione peculiare. Da una iniziale indifferenza per tale attività, avallata, ad esempio, dalla mancata menzione del legno nell'ambito dell'Allegato I si è giunti, negli ultimi anni, alla predisposizione di una strategia a ciò specificatamente dedicata.

In sostanza gli interventi normativi comunitari che si sono susseguiti nel tempo dimostrano come progressivamente si sia acqui-

sita una piena consapevolezza delle funzioni del bosco e delle foreste, sia per il loro rilievo produttivo e commerciale, sia per quello di alternativa al problema delle eccedenze agricole, nonché, da ultimo, per il loro valore sul terreno della fruizione collettiva di servizi ambientali predisposti dall'imprenditore forestale⁶⁸.

L'aspetto che acquista qui rilievo riguarda proprio il profilo produttivo. In quest'ottica possono richiamarsi anche le prime direttive adottate e specificatamente indirizzate all'attività forestale. Le direttive 66/404, 68/89 e 71/161, le cui norme, pur fissando «in sostanza, un elenco delle specie forestali considerate particolarmente importanti per la silvicoltura europea, tanto da doverne garantire la perpetuità (...) sono l'espressione di un chiaro intento del legislatore derivato comunitario di favorire, seppure indirettamente, attraverso la protezione di materiali forestali (...), la produzione del legno»⁶⁹.

La successiva normativa, tra cui segnaliamo, in particolare, il reg. 269/79 e il reg. 797/85, pur instaurando un evidente rapporto di complementarità tra l'attività agricola e l'attività forestale, consente, comunque, a quest'ultima di accrescere i propri spazi e getta le basi per la progressiva affermazione della sua specificità e, quindi, per il superamento della sua sussidiarietà rispetto alla attività di coltivazione del fondo, come dimostra il reg. 2088/85, che di tale progressiva affermazione costituisce «un passaggio significativo»⁷⁰. Ma la vera svolta, anche in questo caso, si ha intorno alla metà degli anni 80⁷¹, momento in cui si segna il passaggio da una situazione di scarsa attenzione e di frammentarietà degli interventi, alla formulazione di una vera e propria strategia forestale comunitaria. Da questo momento in poi, viene approvata una serie di misure organiche, dotate di una propria autonomia rispetto all'agricoltu-

⁶⁸ Cfr. ADORNATO, *L'impresa forestale*, cit., p. 162

⁶⁹ Così ADORNATO, *ult. op. cit.*, p. 167.

⁷⁰ «L'attività forestale compare, nel testo comunitario, per la prima volta nella sua specifica ed autonoma individuazione di attività economica e, sempre per la prima volta, esse viene inserita in una prospettiva di mercato», così, ADORNATO, *ult. op. cit.*, p. 176.

⁷¹ Le motivazioni della svolta vengono ricondotte dalla dottrina essenzialmente a ragioni culturali, economiche e istituzionali. Per approfondimenti, v. ADORNATO, *ult. op. cit.*, p. 178 e ss.

ra, volte a favorire lo sviluppo della selvicoltura e delle attività di trasformazione ad esse connesse.

Le linee generali della strategia forestale vengono tracciate in una Comunicazione della Commissione volta a proporre l'adozione di un programma d'azione forestale della Comunità per gli anni 1989/92. La strategia trova, poi, applicazione con il c.d. pacchetto forestale – e cioè con i regg. 1609⁷², 1610⁷³, 1611⁷⁴, 1612, 1613⁷⁵, 1614⁷⁶ e 1615⁷⁷ del 1989. Con i detti regolamenti la Comunità conferma l'intervento in direzione di tre settori. Il primo settore di interventi è costituito dalla riforma della Pac, all'interno della quale occupa sempre maggiore spazio la produzione forestale, considerata anche come antidoto e alternativa alle produzioni eccedentarie. Il reg. n. 1609 - insieme al reg. n. 109/88 del Consiglio del 25 aprile 1988 che modifica i regg. 797/85 e 1760/87 per quanto riguarda il ritiro dei seminativi dalla produzione nonché l'estensivizzazione e la riconversione della produzione, ed al reg. n. 1096/88 del 25 aprile 1988, che istituisce un regime d'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola - costituiscono, da questo punto di vista, un insieme coordinato di misure tendenti a favorire la selvicoltura. Rilevano a proposito gli economisti forestali che «il target cui tali misure si riferiscono è rappresentato dall'arboricoltura da legno e dalla forestazione produttiva, cioè dall'impianto di specie a ciclo brevissimo per la produzione di biomassa ed a ciclo breve per la produzione di assortimenti per l'industria e/o legname di lavoro»⁷⁸.

⁷² Il primo regolamento modifica il titolo IV del reg. 797/85 ed in particolare l'art. 20, il quale prevede, nella nuova dizione, che gli Stati membri possano concedere agli imprenditori agricoli un aiuto all'imboschimento delle superfici agricole.

⁷³ Il reg. 1610 reca norme di applicazione del reg. 4256 per quanto riguarda l'azione di sviluppo e la valorizzazione delle foreste nelle zone rurali della Comunità

⁷⁴ Amplia l'applicazione delle azioni comunitarie a favore del sugheri previste dal reg. Cee n. 355/77 estendendole ai prodotti trasformati dallo stesso.

⁷⁵ Modifica, integrandolo, il reg. 3528/86 relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro l'inquinamento atmosferico.

⁷⁶ Modifica, integrandolo, il reg. 3529/86 relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro gli incendi.

⁷⁷ Introduce un sistema europeo di informazione e comunicazione forestale (Efics) avente lo scopo di raccogliere, coordinare, rendere coerenti ed elaborare i dati concernenti il settore forestale e la sua evoluzione.

⁷⁸ Così MARINELLI-ROMANO, *La strategia della Cee e dell'Italia nel settore forestale*, in *La Questione agraria*, 1990, n. 40, p. 150.

Il secondo settore di intervento è costituito dalla politica di sviluppo delle zone rurali svantaggiate, che ha come momento centrale la valorizzazione delle risorse forestali. Il terzo settore di intervento attiene agli aspetti ambientali connessi con l'esistenza della foresta.

Con la riforma della politica agricola comune del 1992, viene adottato il reg. 2080/92 che prevede un regime di aiuti per favorire un'utilizzazione alternativa delle terre agricole, mediante l'imboscimento ed uno sviluppo delle attività forestali nelle aziende agricole, «giustificato da ragioni sia di mercato che ambientali»⁷⁹.

Il 31 gennaio 1997, viene approvata dal Parlamento europeo una risoluzione sulla strategia forestale dell'UE, che invita la Commissione a presentare una proposta legislativa sulla strategia forestale europea conforme ad una serie di considerazioni e raccomandazioni. Tale strategia è contenuta nella Comunicazione della Commissione Ue al Consiglio del 18 novembre 1998 e nella Risoluzione del Consiglio del 14 dicembre 1998. Nel documento della Commissione vi è una parte espressamente dedicata al «legno come fonte di energia» nella quale, in virtù della strategia comunitaria già delineata nella Comunicazione «Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili», si evidenzia come «il potenziale delle foreste in quanto fonte di energia dovrebbe essere favorito mediante piantagioni a turno breve o con l'uso di residui e di legno più scadente disponibili nella foresta». Tuttavia, si sottolinea anche, come, la verifica delle possibilità di crescita del potenziale energetico dei prodotti della silvicoltura debba tenere in considerazione tre condizioni precise. Innanzitutto, evitare sopravvalutazioni del potenziale della biomassa lignea sulla base di dati teorici generali circa la disponibilità delle risorse forestali. In secondo luogo, in considerazione del fatto che il legno come materia prima per la produzione di energia è, nella maggior parte dei casi, più costoso dei prodotti concorrenti, modificare il regime fiscale tenendo in debito conto il

⁷⁹ Le ragioni di mercato erano legate all'esigenza di completare le trasformazioni previste nell'ambito dell'ocm e, indirettamente, di contribuire ad un miglioramento nel tempo delle risorse della silvicoltura. Mentre, le ragioni ambientali erano riconducibili alla ricerca di favorire una gestione dello spazio naturale più compatibile con l'equilibrio dell'ambiente, di lottare contro l'effetto serra e di assorbire l'anidride carbonica. In merito, v. COSTATO, *La forestazione incentivata*, in *Trattato breve*, cit., p. 580.

fabbisogno di prodotti lignei e le esigenze di un'industria sostenibile di trasformazione del legno. La terza condizione consiste nell'evitare che la silvicoltura a turno breve per la produzione di energia, benché idonea a rallentare l'aumento della concentrazione dell'anidride carbonica nell'atmosfera, possa produrre effetti dannosi sull'ambiente.

Altro documento significato a cui dobbiamo fare riferimento è la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 10 marzo 2005 sull'attuazione della strategia forestale dell'Unione europea. In questo documento viene riconosciuto il mancato sfruttamento del potenziale uso della biomassa per fini energetici e la conseguente necessità di adoperarsi per evitare che si vengano a creare in questo contesto distorsioni di concorrenza. Il sottoutilizzo del potenziale forestale da destinare a biomassa è posto in evidenza anche dal piano d'azione per la biomassa.

Infine, il 15 giugno 2006, è adottato un «piano d'azione dell'Ue per le foreste», per il quinquennio 2007-2011, che, attualmente, rappresenta il più importante riferimento per l'attuazione delle politiche forestali all'interno dei singoli paesi membri.

Il piano d'azione, partendo dalla risoluzione del Consiglio del 15 dicembre 1998, relativa alla strategia forestale dell'Unione europea, istituisce un quadro per le iniziative a livello comunitario e nazionale e funge da strumento di coordinamento tra le azioni della Comunità e le politiche forestali degli Stati membri. Quattro sono gli obiettivi individuati: migliorare la competitività a lungo termine; migliorare e tutelare l'ambiente; migliorare la qualità della vita; favorire il coordinamento e la comunicazione.

Il conseguimento del primo obiettivo è previsto attraverso la messa in opera di alcune azioni, tra cui la promozione dell'utilizzo della biomassa forestale per la produzione di energia, da conseguirsi grazie all'impegno del comitato permanente forestale nell'attuazione del piano d'azione per la biomassa ed, in particolare, grazie al sostegno al mercato dei pellet e del cippato e all'informazione dei proprietari dei boschi circa le possibilità relative alla produzione di combustibile energetico.

8. I più recenti sviluppi: dalla sospensione del set-aside del settembre 2007 all' Health Check

Dal Consiglio di Marzo del 2007, in cui sono stati fissati gli obiettivi prioritari anche nel settore della biomassa e dei biocarburanti, si sono succeduti eventi destinati ad avere un peso determinante sul futuro sviluppo delle agroenergie.

In prima battuta, il dibattito sempre più acceso sulle problematiche sottese all'utilizzo di cereali e altre materie prime destinate anche all'alimentazione per la produzione di biocarburanti⁸⁰, nonché l'effettivo riscontro, a livello globale, della diminuzione delle scorte e dei quantitativi di cereali prodotti, unitamente all'aumento vertiginoso dei prezzi delle derrate, hanno indotto alla sospensione, per la campagna del 2008, del regime di set-aside (Reg. 1107/2007), fermo il percepimento degli aiuti ad esso legati da parte degli agricoltori che vi avevano già optato.

Inoltre, in conseguenza dello sfioramento della superficie massima garantita coltivata a colture energetiche, sostenute tramite l'aiuto diretto di cui al regime previsto dall'art. 88, reg. 1782/2003, avvenuto nella campagna 2007, si è proceduto alla riduzione proporzionale degli aiuti⁸¹.

Ultimo elemento di assoluto rilievo per comprendere quale sarà il futuro impegno della politica agricola comune nei confronti del sostegno alle agroenergia è rappresentato dalla c.d. *Health Check* della pac riformata, avviata negli ultimi mesi del 2007⁸². Il dibatti-

⁸⁰ A questo proposito in un apposito documento vengono pubblicate le ricerche dell'indagine svolta dalla Commissione sull'impatto della percentuale del 10% obbligatoria per i biocarburanti stabilita nel Consiglio di marzo del 2007. Secondo le conclusioni riportate in questo documento, l'aumento delle coltivazioni di colture energetiche destinate a soddisfare la quota del 10% non si ritiene capace di apportare significativi mutamenti sulla disponibilità delle terre né sulla intensificazione della produzione, con negative conseguenze per l'ambiente. Cfr. «The impact of a minimum 10% obligation for biofuel use in the EU-27 in 2020 on agricultural markets», Brussels, 30 aprile 2007.

⁸¹ I coefficienti di riduzione sono stati introdotti con il reg. 1413/2007.

⁸² La verifica dello stato di salute della pac è un passaggio intermedio previsto nel percorso di assestamento della Riforma Fischler del 2003, per valutare il suo stato di applicazione e la necessità di apportarvi qualche modifica.

Per approfondimenti, si rinvia a AA.VV., *L'health check della pac. Una valutazione delle prime proposte della Commissione*, a cura di DE FILIPPIS, Roma, 2008.

to sulla salute della politica agricola ha portato all'elaborazione iniziale di un documento della Commissione, presentato il 20 novembre del 2007⁸³, e alla adozione di proposte di riforma dei principali regolamenti che governano l'attuale intervento comunitario nel comparto primario.

Nel documento presentato nel novembre del 2007, i riferimenti alle bioenergie confluiscono esclusivamente verso la questione dei biocarburanti e sono sintetizzati in poche righe, con le quali ci si limita a richiamare gli obiettivi già fissati dal Consiglio di Marzo del 2007 e ad affermare che la vocazione principale dell'agricoltura europea sarà quella di continuare a produrre alimenti e cibi per animali.

Più concrete sono le proposte di modifica delle regole stabilite con la riforma del 2003. Esse prevedono la scomparsa degli aiuti diretti per le colture energetiche e del regime del *set-aside*. Le agroenergie, però, continueranno ad essere sostenute grazie a specifiche misure previste nell'ambito della politica di sviluppo rurale. A questo proposito, lo sviluppo delle energie rinnovabili viene indicato tra le priorità da conseguire con l'inserimento, da parte degli Stati membri, di specifiche operazioni a ciò rivolte negli attuali piani di sviluppo rurale⁸⁴.

⁸³ Si tratta di un documento sintetico che si limita ad individuare le principali questioni da discutere per l'avvio di un percorso di verifica al termine del quale sono state presentate le proposte di modifica di alcuni regolamenti. Sostanzialmente il documento si pone l'obiettivo di rispondere a tre quesiti ivi presentati: come rendere il regime di pagamento unico più efficace, efficiente e semplice? Come fare in modo che gli strumenti di sostegno del mercato, originariamente concepiti per una Comunità di sei stati membri, siano ancora validi nell'Ue a ventisette e in un modo sempre più globalizzato? Come affrontare le nuove sfide, dai cambiamenti climatici ai biocarburanti e alla gestione delle risorse idriche, nonché quelle preesistenti come la biodiversità, assumendo nuovi rischi e nuove opportunità?

⁸⁴ Nella proposta di regolamento volta a modificare l'attuale regolamento 1698 del 2005, vengono riportate alcuni esempi di operazioni specifiche, come: produzione di biogas (da collocare nell'ambito delle azioni previste dagli art. 26 e 53 del reg. 1698/2005); colture energetiche perenni (da collocare nell'ambito delle azioni previste dagli art. 26 e 28 del reg. 1698/2005); impianti/infrastrutture per gli impianti a biomassa (da collocare nell'ambito delle azioni previste dagli art. 53, 54 e 56 del reg. 1698/2005).

Capitolo terzo

Le fonti energetiche rinnovabili e le agroenergie nel contesto nazionale

Sommario: 1. La situazione energetica italiana: criticità della strategia di sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili - 2. La ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di energia - 3. Quadro nazionale di riferimento per le fonti energetiche rinnovabili. 3.1. I principali documenti programmatici - 3.2. La legislazione nazionale sulle fonti energetiche rinnovabili - 3.3. L'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili - 3.4. *Segue:* l'ambito di applicazione della normativa e le disposizioni strumentali al perseguimento della promozione dell'energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili - 3.5. I biocarburanti per i trasporti. - 4. I principali strumenti di mercato per la promozione dell'energia elettrica verde - 4.1 *Segue:* e per la promozione dei biocarburanti.

1. La situazione energetica italiana: criticità della strategia di sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili

Il percorso dell'Italia verso la promozione delle fonti energetiche rinnovabili ha preso avvio, quantomeno sul piano programmatico, verso la fine degli anni '70, da allora, le soluzioni adottate, diversificatesi nel corso del tempo, hanno dato vita ad una strategia complessa e ricca di sfumature.

L'attuazione della strategia italiana, tuttavia, non ha condotto a risultati pienamente soddisfacenti.

Nel 2006 il fabbisogno energetico complessivo del nostro Paese è stato soddisfatto solo per il 7,1% dal ricorso alle fonti energetiche rinnovabili¹, di questa percentuale, solo il 30% è rappresentato dalle biomasse.

Nello specifico, per quanto riguarda il settore dell'energia elet-

¹ Cfr. INEA, *op. cit.*, p. 265.

trica, il contributo apportato è stato pari al 13,9%. Risultato questo che colloca l'Italia nel panorama europeo tra gli Stati per i quali il raggiungimento dell'obiettivo nazionale preposto è distante².

Per quanto riguarda l'altro comparto energetico, quello dei biocarburanti, la situazione dell'Italia è caratterizzata dalla presenza significativa di biodiesel e dalla sostanziale assenza della filiera bioetanolo. L'Italia che per anni è stato il terzo produttore di biodiesel, dopo Germania e Francia, nel 2006, con una produzione pari al 9% del totale europeo, ha raggiunto il secondo posto, superando la Francia³. Anche sul fronte della produzione di bioetanolo, vi sono stati avanzamenti nei quantitativi prodotti, tuttavia, l'Italia non ha comunque raggiunto gli obiettivi indicativi nazionali fissati nel corso degli anni, arrivando nel 2005 a poco più della metà dell'obiettivo prefissato⁴.

Le difficoltà legate alla maggiore diffusione delle fonti energetiche rinnovabili sono davvero molteplici, dipendenti non tanto da aspetti di natura economica, quanto di altro genere. Il supporto strettamente economico alle fer, infatti, non è stato di per sé un problema, anzi, le analisi evidenziano il fatto che, rispetto agli altri Paesi, l'incentivo italiano è molto alto e che la redditività degli impianti, una volta realizzati, è tra le più vantaggiose⁵.

I maggiori ostacoli allo sviluppo delle rinnovabili sembrano venire oggi in Italia da difficoltà amministrative e problemi legati all'incertezza e inadeguatezza del quadro normativo di riferimento⁶, nonché, in alcuni casi, dall'acquisizione del consenso

² Cfr. Relazione della Commissione COM (2006) 849 def., cit.

³ Cfr. *Agricole*, 2007, n. 45, p. 12.

⁴ Cfr. Relazione della Commissione COM (2006) 845 def., cit.

⁵ Cfr. NOMISMA, *Le nuove fonti rinnovabili per l'energia elettrica in Europa*, Bologna, 2007, p. 28.

⁶ «L'oscurità della normativa incide notevolmente sull'efficienza del sistema energetico: è noto, infatti, come questa costituisca un ostacolo per gli operatori economici e disincentivi gli investimenti nel settore», CLARICH, *Intervento*, in *Le autorità indipendenti e il buon funzionamento dei mercati*, a cura di KOSTORIS-PADOA SCHIOPPA, Milano, 2002, p. 88. Cfr., inoltre, MEOMARTINI, *Intervento*, in *Le autorità indipendenti e il buon funzionamento dei mercati*, cit., pp. 197-198.

Si consideri, inoltre, che nei confronti dell'Italia la Commissione europea ha avviato diverse procedure di infrazione per mancato e non esatto adempimento della normativa comunitaria sulle fonti energetiche rinnovabili.

sociale alla realizzazione degli interventi stessi, componente quest'ultima che mostra caratteri contraddittori. Infatti, 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 NIMBY⁷ in modo non dissimile dunque per quanto accade per gli impianti convenzionali⁸.

Questi aspetti, nel settore elettrico, si sono tradotti, innanzitutto, nella difficoltà ad ottenere le autorizzazioni da parte degli enti locali per la realizzazione degli impianti, con tempi spesso dell'ordine di quattro anni, almeno il doppio rispetto quelli degli altri Paesi europei più efficienti; in problemi di allacciamento alle reti elettriche, in particolare nel Sud Italia, per la loro distanza dagli impianti; nell'assenza di un quadro di supporto stabile e certo nel lungo termine, con l'introduzione del meccanismo dei certificati verdi, in sostituzione del meccanismo CIP 6/92, che sotto certi profili, ha aggravato il problema e nell'assenza di un'industria nazionale capace di sostenere, sul lato dell'offerta, l'espansione della potenza⁹.

Sul versante dei biocarburanti, il principale problema è la mancanza di un quadro di riferimento stabile e completo degli incentivi,¹⁰ che ha determinato una notevole differenza tra produzione, che comprende ormai stabilmente una notevole quota per il mercato estero e immissione al consumo per il mercato interno. Inoltre, il fatto che la materia prima provenga quasi totalmente dall'estero e il biodiesel prodotto viene esportato per quasi il 60% negli altri Paesi europei, mettono in evidenza come in Italia la parte

⁷ Not in my back yard: non nel mio giardino.

⁸ Cfr. ENEA, *Lo sviluppo delle Rinnovabili in Italia tra necessità e opportunità*, 2005, disponibile su www.enea.it.

⁹ Cfr. NOMISMA, *op. cit.*, p. 28.

¹⁰ Sia per quel che riguarda la durata del regime di esenzione fiscale (la defiscalizzazione del biodiesel è stata di volta in volta qualificata nell'ambito di "progetti dimostrativi" della durata prevista di pochi anni), sia relativamente all'entità del contingente, rimessa in discussione praticamente in occasione di ogni nuova Legge finanziaria. Cfr. ENEA, *Rapporto Energia Ambiente 2006*, disponibile su www.enea.it.

industriale sia l'unico segmento rilevante della filiera, a fronte di difficoltà strutturali della componente agricola¹¹.

2. La ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di energia

Nell'attuale art. 117 Cost., così come riformato dalla l. Cost. n. 3/2001¹², non vi è alcun testuale riferimento alle fonti energetiche rinnovabili, il che di primo acchitto ci porterebbe a concludere per una competenza legislativa regionale. Tuttavia, alla luce degli indirizzi di metodologia ermeneutica dettati dalla Corte cost., già espressi nella sentenza 282/2002¹³, secondo cui nell'individuazione del legislatore competente occorre muovere «non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve esclusive o parziali, di competenza statale»¹⁴, scorrendo l'elenco delle materie enumerate nel secondo e nel terzo comma dell'art. 117, la soluzione di prima perde consistenza. Almeno due sono le materie alle quali è pos-

¹¹ Cfr. *Agrisole*, 2007, n. 45, p. 12.

¹² La riforma, come noto, attraverso una tecnica tipicamente federale, ha operato un capovolgimento nell'attribuzione delle competenze, riconoscendo al legislatore centrale le competenze enumerate ed ai legislatori periferici la competenza generale. Il nuovo art. 117 ha, infatti, attribuito: allo Stato la competenza esclusiva nelle materie elencate dal secondo comma; allo Stato e alle Regioni la competenza concorrente nelle materie enumerate dal terzo comma ed alle Regioni la competenza residuale per tutto il resto, secondo quanto disposto dal quarto comma.

¹³ Su questa pronuncia v. *ex multis*: TUCCIARELLI, *La sentenza n. 282 del 2002 della Corte Costituzionale: prime interpretazioni delle disposizioni costituzionali sull'esercizio del potere legislativo delle Regioni*, in www.forumcostituzionale.it; BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo importante chiarimento*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1445 e ss; D'ATENA, *La Consulta parla....e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2027 e ss.

¹⁴ Tale affermazione in quanto «collocata all'inizio di una sentenza che inaugura la giurisprudenza sui limiti alla legislazione regionale nel nuovo confuso assetto costituzionale, acquista un valore programmatico che non può essere sottovalutato o trattato come un semplice *obiter dictum*». Così BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative*, *Le Regioni*, 2002, p. 1450. L'A., inoltre, ravvede in questa clausola una specie di inversione dell'onere delle prove che rispecchierebbe sul piano del giudizio quello che sul piano delle competenze è l'inversione del criterio di enumerazione.

sibile ricondurre le fonti energetiche rinnovabili o l'energia da esse prodotta: la materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza legislativa esclusiva dello Stato, e la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», appartenente alla competenza concorrente Stato-Regioni.

La riconducibilità all'una o all'altra materia dipende dall'adozione di un criterio teleologico in luogo di un criterio ontologico-oggettivo: nel primo caso, ove si adottasse un criterio teleologico, ovvero calibrato sulle finalità della produzione energetica con impianti alimentati da fonti rinnovabili, si dovrebbe preferire la materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema». Nel secondo caso, invece, in ragione dell'applicazione di un criterio ontologico-oggettivo, relativo, cioè all'essere di detto sfruttamento, è la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» a venire in rilievo¹⁵.

Deve ritenersi preferibile questa seconda interpretazione, come confermato dalla giurisprudenza costituzionale¹⁶ nonché dalla L. 239/2004 che, come avremo modo di vedere più avanti, nella definizione delle competenze in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» tra Stato e Regioni, attribuisce al primo la determinazione dei principi fondamentali per quanto riguarda le fonti energetiche rinnovabili.

La materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»¹⁷, come anticipato, è attribuita dall'art. 117 Cost.

¹⁵ Cfr. NICOLETTI, *Lo sviluppo e la promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili alla luce del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387*, in *Dir. econ.*, 2004, p. 383, n. 40.

¹⁶ Cfr. sentenza della Corte Costituzionale n. 364 del 2006.

¹⁷ L'espressione «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» è stata diversamente interpretata in dottrina. Con una prima interpretazione viene data una lettura maggiormente formale della disposizione, considerando partitamente «produzione trasporto e distribuzione» quali fasi diverse e distinte del processo energetico (cfr. S. CASSESE, *L'energia elettrica nella legge costituzione n. 3/2001*, in *Rass. giur. energia elettr.*, 2002, pp. 498-499); mentre con una seconda si suggerisce di interpretare l'espressione come includente il più generale «governo dell'energia», «quale settore complessivo e omnicomprensivo» (cfr. CARAVITA, *«Taking constitution seriously»*, *Federalismo e energia nel nuovo Titolo V della Costituzione*», disponibile in *Federalismi.it* del 2.4.2003, all'indirizzo www.federalismi.it/federalismi/documenti/ACF2A64.pdf, pp.2-5). È stato, inoltre, evidenziato come le attività del settore energetico non si esauriscono in quelle tre formalmente previste in

alla competenza concorrente, a seguito della modifica introdotta dalla riforma del 2001; nel precedente assetto costituzionale la materia energia era ascrivita alla competenza statale¹⁸.

La novità introdotta, da molti criticata in ragione degli interessi di carattere unitario che caratterizzano, da sempre, la materia in questione¹⁹, è stata interpretata come «il punto di arrivo di un percorso da tempo avviato dal legislatore ordinario»²⁰. Di fatti, l'ordinamento costituzionale pur riconoscendo, sin dall'inizio alla competenza statale un ruolo di primaria importanza in questo settore, non ha escluso giammai del tutto la partecipazione del potere normativo regionale²¹, che, nei fatti, ha trovato numerosi spazi di coinvolgimento, in particolare nel settore delle energie rinnovabili che per loro natura presentano una forte connessione con il territorio locale²².

Già sul finire degli anni settanta nelle Regioni di diritto comu-

Costituzione, poiché esistono anche, per quanto concerne l'energia elettrica, l'importazione, l'esportazione, la trasmissione, il dispacciamento e la vendita; per il gas, la ricerca, la prosperazione, la raffinazione, lo stoccaggio, l'importazione, l'esportazione e la vendita (cfr. DA EMPOLI-STERPA, *Prime osservazioni sulla legge n. 239 del 2004: la potestà legislativa concorrente è rimasta senza "energia"*, in *Federalismi.it*, n. 18/2004).

¹⁸ La versione originaria dell'art. 117 non faceva menzione all'energia, pertanto, in ragione del "vecchio" criterio di riparto delle competenze essa era di spettanza esclusiva dello Stato.

¹⁹ In senso decisamente critico sulla previsione di una competenza concorrente tra Stato e Regioni in materia di energia, cfr., *ex multis*, SCARPA, *Titolo V e politica energetica: per favore, riformiamo la riforma*, in *Mercato, concorrenza e regole*, 2002, 389 sss; DE LEONARDIS, *La Consulta tra interesse nazionale e energia elettrica*, in *Giur. cost.*, 2004, 148 ss, 153.

²⁰ Così DONATI, «*Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di energia*», in *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, a cura di BRUTI LIBERATI-DONATI, Torino, 2007, p. 35. V. inoltre, LOMBARDI, *Il riparto di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali: il modello costituzionale e quello emergente dalla legislazione relativa alle procedure energetico-ambientali*, in *www.giustamm.it*, 2005, n. 5, p.3.

²¹ Cfr. PICOZZA-COLAVECCHIO, *Energie*, in *Diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, a cura di CORSO-LOPILATO, p.te spec., II, Milano, 2006, p. 87; MEZZETTI, *Esigenze unitarie nel settore dell'energia: condizioni di equilibrio e proporzionalità dell'intervento del legislatore statale*, in *Le Regioni*, 1992, p. 1409 e ss.

²² Cfr. CARAVITA DI TORITTO, *Fonti energetiche rinnovabili ed efficienza economica*, in *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, cit., p. 235.

ne sono entrate in vigore alcune leggi volte ad incentivare l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili²³.

Il proliferare delle iniziative regionali muoveva da un'inerzia statale ad operare nel settore della differenziazione delle fonti e della promozione delle energie rinnovabili. In quel momento storico, infatti, per le fonti energetiche alternative e il razionale utilizzo dell'energia la trattazione giuridica era pressoché assente²⁴. Proprio la maggiore connessione con il territorio regionale e locale della tematica in questione dava il via ad un'accentuata propensione delle Regioni (e anche degli enti locali) ad intervenire. Tuttavia, questo atteggiamento trovava ostacolo, non tanto dal limite di merito (costituito dagli interessi nazionali), per via della circoscritta importanza che le fonti alternative di energia rivestivano rispetto alle fonti tradizionali (idrocarburi, etc.) o, comunque, alle grandi fonti energetiche (nucleare), quanto proprio nella mancata presenza dell'energetica (sia in generale, che nei suoi aspetti specifici) nell'elenco delle materie costituzionalmente spettanti alle Regioni di diritto comune.²⁵ Dinanzi a questo, la dottrina, a seguito di un ampio sforzo di ermeneutica, riconosceva, comunque, spazi alle Regioni «rappresentati unicamente da aspetti dell'energetica consentanei alle attribuzioni spettanti loro costituzionalmente ed alle quali queste forme d'intervento assicurano una gestione sistematica e programmatica» senza però «esorbitare dal concepire l'aspetto – energetica come un “parametro”, una proiezione della disciplina di settori di competenza regionale» e, dunque, «arrivare a considerare l'energetica come “aspetto connesso” a seguito di accostamenti senza nesso teleologico o in cui questo nesso sia necessariamente interrotto da esigenze di ordine economico, tecnico o organizzativo»²⁶. Così, sulla base di questa considerazione, esempi di interventi regionali legittimi erano ravvisati:

²³ Per una rassegna della legislazione regionali v. CAIA, *Stato e autonomie locali nella gestione dell'energia*, Milano, 1984, p. 23, n. 19; ROCCELLA, *Le iniziative legislative regionali in campo energetico: appunti per una rassegna*, *Not. giur. reg.*, 1981, p. 116 e ss.

²⁴ Cfr. ALBANO, *La situazione legislativa attuale in materia di fonti energetiche alternative*, *Rass. giur. enel*, 1979, p. 137 e ss.

²⁵ CAIA, *op. cit.*, p. 417.

²⁶ CIAA, *op. cit.*, p. 58.

«nel coordinamento dei vettori energetici sul territorio, nella previsione e disciplina degli usi multipli (sanitari ed energetici) delle acque termali, nella creazione di strutture tecniche per l'assistenza e la consulenza su problemi di risparmio energetico, nella previsione di obblighi di scarico controllato (conferimento) del calore di scarto da industrie, onde prevenire l'inquinamento termico, e relativa utilizzazione in un quadro convenzionale, nel predisporre ricerche e studi per l'emanazione di una normativa tecnica edilizia orientata verso l'ottimizzazione delle risorse, nella promozione (attraverso incentivi finanziari, reali e studi) delle energie da rifiuti e *biomasse* come mezzi e strumenti destinati o derivato dalle attività agricole e zootecniche, nella creazione di enti pubblici regionali (art. 13, dpr. 616) o di società per azioni con partecipazione regionale (art. 10, l. 281 del 1970) con funzioni programmatiche e di intervento per i profili energetici, nel quadro della valorizzazione del territorio»²⁷.

Il legame tra Regioni e regolamentazione delle fonti energetiche rinnovabili trova, poi, conferma nella successiva legge 308 del 1982, che, come avremo modo di vedere, costituisce «il primo testo normativo che affronta in modo tendenzialmente globale il problema dello sviluppo, mediante incentivazione, delle energie rinnovabili e del risparmio energetico»²⁸. La legge, infatti, introduce alcuni principi tra cui *in primis* «il riconoscimento del ruolo delle regioni in campo energetico, in ottemperanza ad una esigenza che, se anche non costituzionalmente sancita in via diretta stante l'assenza della energia nell'elenco di materie di cui all'art. 117, trova fondamento nel carattere intersettoriale dei problemi affrontati, coinvolgenti per l'appunto ambiti di competenza regionale (.....). La legge n. 308 non dispone esclusivamente la delega alle Regioni delle funzioni di erogazione delle incentivazioni previste ma, a mente dell'art. 15, demanda alle stesse una più generale potestà normativa attuativa dell'intero ambito normativo»²⁹.

²⁷ CAIA, *op. cit.*, p. 55-57.

²⁸ Così ROVERSI MONACO, *Commento all'art. 1, l. 29 maggio 1982, n. 308*, in *Nuove leggi civ. com.*, 1983, p. 1159.

²⁹ Così PELLIZZER, *Interventi pubblici per il contenimento dei consumi lo sviluppo di fonti rinnovabili di energia*, in *Rass. giur. energia elettr.*, 1984, p. 288 e p.

Sulla scia della l. 308/1982 si colloca tutta la successiva legislazione nazionale, precedente la riforma costituzionale del 2001, relativa alle fonti energetiche rinnovabili che continua ad attribuire un ruolo importante alle Regioni, peraltro, non solo sotto il profilo normativo ma anche programmatico, disponendo l'adozione di piani regionali energetici (art. 5, l. 10/1991), e amministrativo, con l'attribuzione di specifici compiti. In riferimento a questo aspetto, infatti, il d.lgs. 112/1998 ha attribuito alle Regioni, a titolo di delega e secondo un criterio di residualità e generalità, le funzioni amministrative non riservate allo Stato e non attribuite agli enti locali (art. 30, c.1)³⁰. Tale formula generale trova specificazione nell'attribuzione alle Regioni dei compiti previsti dagli art. 12, 14 e 30 della l. 9 gennaio 1991, n. 10. Si tratta della concessione di contributi alle imprese ed ai consorzi per la progettazione e la realizzazione, a titolo dimostrativo, di impianti innovativi che utilizzino fonti rinnovabili o combustibili non tradizionali o, comunque, che sviluppino prototipi a basso consumo ovvero nuove tecnologie idonee a ridurre il consumo

289. L'intervento delle Regioni, secondo la l. 308/1982 «può essere distinto, a grandi linee, in tre momenti: anzitutto una partecipazione della Regione alle scelte e decisioni a livello centrale, in secondo luogo un'ampia attività di erogazione di contributi, ed infine l'attività normativa per l'attuazione delle disposizioni di legge». V. DE PETRIS, *La legge 29 maggio 1982, n. 308, sul contenimento dei consumi e lo sviluppo delle fonti rinnovabili d'energia*, in *Rass. giur. energia elettr.*, 1983, p. 429.

³⁰ Sul ruolo delle leggi Bassanini in merito al riparto delle competenze amministrative in materia di energia v. PICOZZA-COLAVECCHIO, *op. cit.*, p. 90 e ss.

In base alle disposizioni del d.lgs. 112/1998, spettano allo Stato: le funzioni e i compiti concernenti l'elaborazione e la definizione degli obiettivi e delle linee della politica energetica nazionale; l'adozione degli atti di indirizzo e coordinamento per una articolata programmazione energetica a livello regionale (art. 29, c. 1); le funzioni in tema di ricerca scientifica e di vigilanza sull'Ente nazionale per nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (ENEA) e di importazione, esportazione e stoccaggio di energia (art. 29, c.2, lett. a) b) e); le funzioni amministrative relative a normative tecniche, tra cui la fissazione dei criteri generali tecnico-costruttivi e le norme tecniche essenziale degli impianti di produzione, conservazione e distribuzione dell'energia, nonché la determinazione delle caratteristiche tecniche e merceologiche dell'energia prodotta, distribuita e consumata (art. 29, c.2, lette. C) e d); le funzioni relative all'impiego dei materiali radioattivi; agli impianti nucleari, alla costruzione e gestione degli impianti di produzione di potenza superiori a 150 KV; all'emanazione di norme tecniche relative alla realizzazione di elettrodotto; alla rilevazione, elaborazione, analisi e diffusione dei dati statistici (art. 29, c.2, lett. f), g), i), p).

delle fonti energetiche nonché a migliorare la qualità dell'ambiente (art. 12, l. 10/1991); della concessione di contributi per la riattivazione o la costruzione di impianti idroelettrici (art. 14, l. 10/1991); della certificazione energetica degli edifici (art. 30, l. 112/1998). Il coordinamento e la verifica in ambito nazionale delle iniziative relative a progetti dimostrativi ex art. 12 della legge 10/1991 sono effettuati dalla Conferenza unificata (Stato, Regioni, enti locali).

Agli enti locali sono assegnate funzioni amministrative relative al controllo sul risparmio energetico e all'uso razionale dell'energia, nonché le altre funzioni che siano previste dalla legislazione regionale (art. 31, c.1, d.lgs 112/1998). Sono attribuite, in particolare, alle Province, nell'ambito della programmazione regionale, la redazione e l'adozione dei programmi di intervento per la promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico; l'autorizzazione alla installazione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia; il controllo sul rendimento energetico degli impianti termici (art. 31, c.2, d. lgs 112/1998).

In questo notevole ampliamento delle competenze regionali in materia di energia, a cui corrisponde una riserva allo Stato dei soli compiti di interesse nazionale, trova la propria matrice la Riforma del Titolo V.³¹

Spetta ora, dunque, al legislatore regionale il potere normativo in materia di energia nel rispetto dei principi fondamentali statali ed ovviamente, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, peraltro piuttosto penetranti³² e, alla luce dell'esperienza giurisprudenziale maturata successivamente alla riforma del 2001, anche nel rispetto della legislazione statale esclusiva nelle materie che interessano trasversalmente il settore

³¹ In tal senso PICOZZA-COLAVECCHIO, *op. cit.*, p. 89.

³² I vincoli comunitari nel settore energetico sono piuttosto incidenti anche perché l'art. 120, 2 c., Cost., prevede un potere sostitutivo del Governo nei confronti delle Regioni «in caso di mancato rispetto (...) della normativa comunitaria». Così CASSESE, *L'energia elettrica nella legge costituzionale, cit.*, p. 500.

Secondo DONATI, *op. cit.*, pp. 37-38, dall'incidenza dei vincoli comunitari deriverebbe anche l'esigenza di uniformità della materia energia, poiché la rilevanza comunitaria delle infrastrutture di energia ed in particolare l'esistenza di direttive, regolamenti e altri atti comunitari richiedono una regolamentazione uniforme negli Stati membri del mercato dell'energia.

energetico³³ e «dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato nell'esercizio della propria «quota» di potere legislativo in altre materie attribuite alla competenza concorrente, le quali, anch'esse per la loro natura «trasversale», presentano interazioni con il settore energetico»³⁴.

Per quanto riguarda, invece, la potestà regolamentare in materia di energia, essa a norma dell'art. 117, 6° c., spetta alle Regioni, mentre per le funzioni amministrative l'art. 118 1° c. stabilisce che esse sono attribuite ai Comuni «salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza». Inoltre, i Comuni, le Province e le città Metropolitane, a norma dell'art. 118, 2° c., «sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze».

Nel contesto testé delineato con legge 239/2004 (c.d. «Legge Marzano»)³⁵, il legislatore nazionale, dopo essere intervenuto più volte con normative settoriali, ha inteso procedere al riordino del settore energetico, oltre ch  attribuire alcune deleghe di carattere sia generale che speciale al Governo³⁶, con un intervento nor-

³³ Come «i rapporti dello Stato con l'Unione Europea; la tutela della concorrenza; la salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza; la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; la determinazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; la tutela dell'ambiente (art. 117, 2° co., rispettivamente lett. a, e, h, m, p, s)», COLAVECCHIO, *Energia elettrica*, in *Dig. disc. pubbl., Aggiornamento*, Torino, 2005, p. 308.

³⁴ Come «la ricerca scientifica e tecnologica e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi, nonch  il governo del territorio (art. 117, 3° co., Cost)», COLAVECCHIO, *op. cit.*, p. 308.

³⁵ Sulla Legge Marzano v. DE BELLIS, *La legge di riordino del settore energetico*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, p. 249 e ss; DA EMPOLI-STERPA, *op. cit.*.

³⁶ Si tratta di deleghe per la riforma della disciplina del servizio elettrico nelle piccole reti isolate nonch  del servizio svolto dalle imprese elettriche minori (art. 1, c. 43); per la determinazione dei criteri generali a garanzia della sicurezza degli impianti utilizzatori all'interno degli edifici (art. 1, c. 44); per il riordino delle norme relative all'installazione e all'esercizio degli impianti di riempimento, travaso e deposito di GPL, nonch  all'esercizio dell'attivit  di distribuzione di gas petrolio liquefatti (art. 1, c. 52) ed infine per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia (art. 1, c. 121). Quest'ultima in particolare ha un carattere molto ampio, i criteri indicativi per tale deroga ricalcano i dispositivi delle leggi 128/1998 e 144/1999, leggi alla base dell'emanazione dei d.lgs 79/99 e 164/2000,   da ritenere quindi che il Governo possa modificare l'intera disciplina dell'energia elettrica e del gas. Cfr. DE BELLIS, *op. cit.*, p. 255.

mativo organico destinato, almeno nelle intenzioni, a regolamentare l'intero settore secondo quattro principali direttrici: «a) la definizione delle competenze dello Stato e delle Regioni, in relazione al nuovo assetto costituzionale di cui al Titolo V della Parte seconda della Costituzione, come modificato dalla legge cost. n. 3/2001; b) il completamento del processo di liberalizzazione dei mercati energetici, al fine di aumentare la concorrenza e ridurre i prezzi; c) l'incremento delle procedure di autorizzazione per gli impianti e per le linee e la riorganizzazione dei soggetti operanti nel mercato elettrico; d) una più incisiva diversificazione delle fonti energetiche, segnatamente a tutela della sicurezza degli approvvigionamenti ed a protezione dell'ambiente»³⁷.

Con riferimento alla prima linea direttrice, che si riferisce a quanto è di specifico interesse in questo paragrafo, la l. 239 stabilisce, nell'ambito dei principi derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, ai sensi dell'art. 117, 3° co., Cost., i principi fondamentali della materia stessa; nonché, parallelamente, nell'esercizio della competenza esclusiva statale, determina le disposizioni inerenti al settore energetico atte a garantire la tutela della concorrenza, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, dell'incolumità e della sicurezza pubblica, dell'ambiente e dell'ecosistema, al fine di assicurare l'unità giuridica ed economica dello Stato ed il rispetto delle autonomie regionali e locali, dei trattati internazionali e della normativa comunitaria.

Si stabiliscono, inoltre, gli obblighi e le linee della politica energetica nazionale. Tra questi, figura la promozione dell'uso delle fonti energetiche rinnovabili. Ai sensi dell'art. 2, lett. h) infatti tra i principi fondamentali si prevede espressamente il perseguimento del «miglioramento della sostenibilità ambientale dell'energia, anche in termini di uso razionale delle risorse territoriali, di tutela della salute e di rispetto degli impegni assunti a livello internazionale, in particolare in termini di emissioni di gas ad effetto serra e di incremento dell'uso delle fonti energetiche rinnovabili assicurando il ricorso equilibrato a ciascuna di essa. La promozione dell'uso delle energie rinnovabili deve avvenire

³⁷ PICOZZA-COLAVECCIO, *op. cit.*, p. 103.

anche attraverso il sistema complessivo dei meccanismi di mercato, assicurando un equilibrato ricorso alle fonti stesse, assegnando la preferenza alle tecnologie di minore impatto ambientale e territoriale».

La Legge non si limita a confermare l'importante ruolo delle fonti energetiche rinnovabili nell'ambito della legislazione energetica, detta anche ulteriori principi ad esso collegato: l'utilizzo equilibrato di ciascuna fonte energetica rinnovabile, la promozione delle fonti energetiche rinnovabili attraverso anche i meccanismi di mercato; la preferenza per le tecnologie di sfruttamento delle fonti energetiche rinnovabili a minore impatto territoriale.

I criteri generali per l'attuazione della politica energetica a livello territoriale, sono elaborati e definiti dallo Stato, che si avvale anche di appositi meccanismi di raccordo e di cooperazione con le autonomie regionali previsti dalla stessa legge (art. 1, 1° co., secondo periodo). Infine, vengono fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, che provvedono alle finalità della legge secondo le disposizioni dei rispettivi statuti e dei relativi decreti legislativi di attuazione (cfr. art. 1, co. 1°, terzo periodo).

Il conseguimento degli obiettivi dovrebbe essere assicurato dallo Stato, dall'Autorità di settore, dalle Regioni e dagli enti locali, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione³⁸. L'iniziativa per il conseguimento degli obiettivi spetta allo Stato e alle Regioni che «individuano specifiche esigenze di intervento e propongono agli organi istituzionali competenti le iniziative da intraprendere» acquisito il parere della conferenza Stato-Regioni, la quale interverrà ulteriormente nel caso in cui tali iniziative prevedano una ripartizione di compiti tra le regioni al fine di definire tale ripartizione, una volta raccolto il parere degli enti locali.

Viene inoltre stabilita una serie di principi, impegnativi tanto per lo Stato quanto per le Regioni, volti ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni di energia su tutto il territorio nazionale, in condizioni di omogeneità, con riguardo sia alle modalità di fruizione sia ai criteri di determinazione dei prezzi.

³⁸ Cfr. DA EMPOLI-STERPA, *op. cit.*, p. 6.

La Legge Marzano provvede anche al riparto delle competenze amministrative, con ciò modificando il quadro precedentemente delineato dalle leggi 59/97 e 112/98, che tuttavia deve ritenersi ancora vigente³⁹. A tal fine viene individuato un elenco di funzioni riservate allo Stato (comma 7 e 8) e attribuito alle Regioni il potere di determinare con proprie leggi i compiti e le funzioni amministrative non attribuite allo Stato (comma 6) e di conferirle, ai sensi dell'art. 118 Cost., alle Province, Comuni e Città metropolitane.

In definitiva, il ruolo attivo delle Regioni nella promozione delle fonti energetiche rinnovabili a seguito della modifica del Titolo V risulta non solo confermato ma rafforzato e la legislazione nazionale e regionale successiva alla riforma ne danno pienamente prova. Per quanto riguarda il livello nazionale, ad esempio, la normativa sulla promozione dell'energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili oltre che prevedere la ripartizione degli obiettivi nazionali tra le Regioni, configurandone il pieno coinvolgimento, riconosce a queste il potere di adottare misure aggiuntive rispetto a quelle nazionali per la promozione dell'aumento del consumo di elettricità da fonti rinnovabili.

La formulazione della norma sembra quindi lasciare ampio spazio alle Regioni di intervenire non soltanto con riguardo a misure incentivanti la realizzazione di impianti e la produzione dell'energia da fonti rinnovabili, ma anche con riguardo al consumo delle stesse, determinando incentivi peculiari a seconda delle diverse realtà ambientali, territoriali e sociali (art. 3, d.lgs 387/2003). Nella consapevolezza che ciò potrebbe assicurare non solo il massimo sfruttamento possibile delle fonti rinnovabili sotto un profilo quantitativo, ma potrebbe anche comportare,

³⁹L'assetto delle funzioni amministrative così come delineato dalle l. 59/97 e 112/98 deve ritenersi, tuttavia, valido in quanto ne è stata riconosciuta la vigenza anche dopo la l. cost. 3/2001 (sentenza C. Cost. 7 del 2004), sia perché non esplicitamente abrogato dalla l. 239/2004, inoltre, esso risulta applicabile sino a quando non siano entrati in vigore i provvedimenti di trasferimenti delle risorse che la l. 5 giugno 2003, n. 131, di adeguamento dell'ordinamento repubblicano alla legge cos. 3/2001, prevede per consentire l'esercizio delle funzioni amministrative oggetto di conferimento a livelli di governi diversi degli attuali titolari (arg. Ex art. 7, c 6, l. 131/2003). Cfr. PICOZZA-COLAVECCHIO, *op. cit.*, p. 91 e 92.

sotto un profilo qualitativo, un diffuso e differenziato impiego delle stesse che risulti massimamente congruo alla conformazione e all'assetto delle diverse regioni, agevolando una diffusa "capillarità" e flessibilità degli interventi a sostegno delle fonti rinnovabili⁴⁰.

A ciò si aggiunga che, a livello regionale, successivamente alla riforma del 2001, lo sforzo maggiore che le Regioni hanno compiuto in questi anni è stato proprio quello di porre particolare attenzione allo sviluppo delle fonti rinnovabili⁴¹, anche se, in alcuni casi è stato assunto un atteggiamento ostile⁴².

Il coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali, riveste, infatti, assoluta priorità nell'ottica del necessario rispetto degli impegni assunti, non solo a livello comunitario, ma anche internazionale, visto che l'incentivazione della produzione di energia elettrica mediante fonti rinnovabili costituisce un impegno assunto dallo Stato italiano, con la sottoscrizione del Protocollo di Kyoto, al fine della riduzione delle emissioni di gas serra.

La promozione delle fonti energetiche rinnovabili è un obiettivo cogente e vincolante e il suo conseguimento esige la partecipazione attiva di tutte le amministrazioni, di ogni livello costituzionale.

Proprio in attuazione di un più efficace principio di leale collaborazione con lo Stato nel perseguire gli obiettivi indicativi nazionali di consumo di energia prodotta da fonti rinnovabili dovrebbero essere proprio le regioni ad impegnarsi massimamente nell'individuare e porre in essere ogni misura che possa contribuire ad un più razionale sfruttamento di quelle risorse che nell'ambito dei diversi territori si rivelino più idonee ad alimentare impianti di produzione di energia elettrica, assumendo all'uopo anche le eventuali disposizioni di governo del territorio che si rendessero opportune⁴³.

Il fatto che tutte le amministrazioni debbano collaborare al conseguimento dell'obiettivo non significa che non debba essere

⁴⁰ Cfr. NICOLETTI, *op. cit.*, p. 379.

⁴¹ Cfr. CARAVITA DI TORITTO, *op. cit.*, p. 241.

⁴² Cfr. DE LEONARDIS, *Criteri di bilanciamento tra paesaggio e energia eolica*, in *Dir. amm.*, 2005, p. 889 e ss.

⁴³ V. NICOLETTI, *op. cit.*, p. 379.

riconosciuto ad ognuna uno spazio di autonomia, secondo quanto prevede il titolo V della Costituzione: gli impegni internazionali e comunitari vincolano, infatti, solo all'ottenimento del risultato residuando un'ampia facoltà di scelta in ordine alle modalità attraverso le quali detto risultato può essere conseguito. «Si può dire, quindi, che le amministrazioni regionali potranno autonomamente stabilire «come» conseguire il risultato ma non «se» conseguirlo o meno e dovranno farlo nella misura da stabilirsi con atti di indirizzo e programmazione da cui risulti che, attraverso le azioni programmate, il risultato di abbattimento dei gas serra viene effettivamente conseguito nei limiti di competenza o che siano conseguiti gli obiettivi nazionali di penetrazione delle fonti rinnovabili, peraltro strumentali al precedente risultato»⁴⁴.

Proprio in ragione di ciò appare particolarmente significativa la recente modifica introdotta dalla finanziaria 2008, a proposito delle misure regionali per la promozione dell'energia elettrica verde. La facoltà per le Regioni di adottare misure aggiuntive rispetto a quelle nazionali per promuovere l'aumento del consumo di elettricità da fonti rinnovabili nei rispettivi territori, è stata trasformata in un vero e proprio obbligo, rendendo esplicita la doverosità dell'attivazione regionale e del conseguimento del risultato finale, visto che la normativa prevede per il mancato adempimento dell'obbligo, nonché per l'adozione di misure ostative al raggiungimento dell'obiettivo nazionale, la sostituzione da parte dello Stato.

La modifica introdotta dà pienamente il senso di un progressivo processo di responsabilizzazione dei livelli di sussidiarietà dell'amministrazione pubblica più bassi, al quale, comunque, dovrà conseguire la necessaria dotazione da parte dell'amministrazione centrale di strumenti di regolazione e sintesi delle politiche nazionali. Non si è assistito, cioè, ad una efficace elaborazione di linee guida a livello centrale per permettere alle amministrazioni decentrate di dotarsi di strumenti adeguati e metodologie di regolazione compatibili a livello nazionale. D'altra parte lo Stato non ha messo in atti strumenti di contabilità delle emissioni a livello regionale, elemento base per permettere la delega a

⁴⁴ DE LEONARDIS, op. cit., p. 1000.

livelli più bassi di sussidiarietà, e non si dispone quindi di strumenti di monitoraggio delle politiche messe in atto a livello centrale⁴⁵.

3. Quadro nazionale di riferimento per le fonti energetiche rinnovabili

3.1. I principali documenti programmatici. La vigente normativa nazionale in materia di fonti energetiche rinnovabili, anche quella che, come avremo modo di vedere, costituisce attuazione di disposizioni comunitarie, va collocata in un ambito programmatico preciso, delineato da alcuni documenti elaborati a partire dalla fine del secolo scorso⁴⁶.

⁴⁵ V. ENEA, *Rapporto Energia Ambiente 2006*, cit.

⁴⁶ Occorre sottolineare come l'attività programmatica, in questo settore energetico, ha inizi piuttosto risalenti.

Infatti, 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). Sulla procedura di adozione del piano energetico nazionale, v. in merito PAVANELLO, *Energia (disciplina amministrativa delle fonti di)*, in *Digesto disc. pubbl.*, VI, Torino, 1991, p. 11 e ss.

Il secondo Piano energetico nazionale adottato nel dicembre del 1977 (GU 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). V. ALBANO, *La situazione legislativa attuale in materia di fonti energetiche alternative*, in *Rass. giur. enel*, 1979, p. 136 e ss.

Lo sviluppo delle fonti alternative trova ancora maggiore rilievo nel terzo Piano energetico nazionale, approvato nel dicembre del 1981 (GU 8 gennaio 1982, n. 7). Nelle premesse di tale piano si precisa: «1. una politica della conservazione del risparmio e dell'uso razionale dell'energia dovrà influenzare l'intera politica industriale attraverso la incentivazione del risparmio energetico, lo stimolo della ricerca, la innovazione tecnologica e lo sviluppo delle energie rinnovabili, al fine di raggiungere, per fonte, gli obiettivi di riferimento dell'evoluzione della domanda di energia fissati dal Piano al 1985 e al 1990.

L'aggiornamento di tale piano per gli anni 1985-1987, approvato con delibera Cipe del 28 marzo 1986, sviluppa le prospettive delineate dalla l. 308/1982, nel frattempo emanata, dando indicazioni per il potenziamento delle strutture esistenti per la conservazione e lo sviluppo delle fonti rinnovabili (punto 1). A questo proposito si afferma che «il Ministro dell'industria...vigilerà affinché gli enti energetici, a norma dell'art. 15 della l. 308 del 1982, rafforzino la collaborazione con le regioni, nell'ambito dei rispet-

In attuazione degli impegni internazionali assunti, dapprima nell'ambito della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, ratificata con legge statale n. 65 del 15 gennaio 1994, e successivamente nell'ambito del protocollo di Kyoto⁴⁷, con delibera Cipe n. 137 del 19 novembre 1998, sono adottate le "Linee guida per le politiche e misure nazionali di riduzione delle emissioni di gas serra", che fissano gli obiettivi di riduzione delle emissioni di CO₂ (al 2002, al 2006 e al 2008-12) e individuano gli strumenti per raggiungerli attribuendo alla produzione di energia da fonti rinnovabili un ruolo assolutamente importante⁴⁸. Con successivi documenti programmatici, che tutt'ora costituiscono il riferimento della strategia nazionale in materia, viene precisato il ruolo assegnato alle fonti energetiche rinnovabili⁴⁹: il Libro Bianco per le

tivi compiti istituzionali, anche con la costituzione di appositi gruppi di lavoro da affiancare alle strutture regionali» e «formularà l'ipotesi di eventuale costituzione di una agenzia per la promozione e lo sviluppo del risparmio energetico e delle fonti rinnovabili» (punto 1.2). Vengono inoltre indicate linee per la politica di conservazione, recupero e sviluppo delle singole fonti rinnovabili (punto 1.3). Cfr. PAVENELLO, *op. cit.*, p. 14.

Nell'agosto del 1988 è stato approvato l'ultimo piano energetico nazionale; anche in questo piano, come nei precedenti, ampio rilievo è attribuito alle fonti energetiche rinnovabili.

⁴⁷ L'Italia ha operato attivamente sin dagli anni '90 per promuovere una politica specifica per la lotta ai cambiamenti climatici e con la legge 15 gennaio 1994 n. 65, ha ratificato la UNFCCC. Segue alla ratifica il "Programma nazionale per il contenimento delle emissioni di anidride carbonica", approvato dal CIPE il 25 febbraio 1994 che costituisce il primo provvedimento nazionale in attuazione degli impegni della Convenzione. Successivamente alla l. 1 giugno 2002 n. 120 recante ratifica ed esecuzione del protocollo di Kyoto, con delibera Cipe n. 123 del 19 dicembre 2002 si apporta la revisione delle linee guida per le politiche e misure nazionali di riduzione delle emissioni dei gas serra del 19 novembre 1998 e viene adottato il relativo Piano di Azione nazionale per la riduzione delle emissioni dei gas serra.

In merito v. MONTINI, *Le politiche climatiche dopo Kyoto: interventi a livello nazionale e ricorso ai meccanismi di flessibilità*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, p. 133 e ss; COMPANI, *L'adempimento dei trattati internazionali sui cambiamenti climatici da parte dell'Italia e della Regione Lombardia*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, p. 365 e ss.

⁴⁸ Le altre azioni prioritarie per la riduzione delle emissioni di gas serra individuate dalle Linee guida sono: l'aumento di efficienza nel parco termoelettrico; la riduzione dei consumi energetici nel settore dei trasporti; riduzione dei consumi energetici nei settori industriale, abitativo e terziario; riduzione delle emissioni nei settori non energetici, quali agricoltura, zootecnia, produzioni chimiche, smaltimento rifiuti; assorbimento di carbonio attraverso lo sviluppo di superfici boschive e di foreste.

⁴⁹ A questi documenti si accompagnano altri documenti programmatici riferibili prettamente ai cambiamenti climatici, come: programma nazionale per la ricerca sul

fonti rinnovabili⁵⁰, il Programma nazionale per la valorizzazione delle biomasse agricole e forestali (PNVBAF)⁵¹, il programma nazionale Biocomustibili (PROBIO)⁵².

Il *Libro Bianco sulle fonti rinnovabili*, in sintesi, prevede un intervento articolato su più linee ed azioni, in una logica di coerenza e di coinvolgimento, ampio e crescente, delle Regioni e degli Enti locali. La strategia delineata è volta a diffondere una consapevole cultura energetico-ambientale, a rafforzare il ruolo strategico della ricerca, a favorire l'integrazione nei mercati energetici, a soddisfare le esigenze organizzative e, infine, ad avviare progetti quadro e iniziative di sostegno⁵³. Inoltre, il Libro Bianco fissa gli obiettivi di impiego di energie rinnovabili al 2008-2012: incremento fino a 20,3 Mtep, rispetto ai 11,7 Mtep registrato nel 1997.

Il secondo documento, *Programma nazionale per la valorizzazione delle biomasse agricole e forestali*, mira alla promozione di concrete iniziative pubbliche e private per la produzione e l'uso efficiente di biomasse agricole e forestali, principalmente a fini energetici. È previsto un complesso organico di azioni, essenzialmente basate su una logica di filiera capace di ottimizzare gli interventi, grazie all'individuazione nelle varie fasi del processo di filiera di eventuali inefficienze da rimuovere o diseconomie da compensare. In quest'ottica vengono individuate quattro filiere per ciascuna delle quali sono indicati specifici programmi di svi-

clima che prevede lo sviluppo di linee di ricerca, in collegamento con l'organizzazione meteorologica mondiale e il comitato scientifico intergovernativo sui cambiamenti climatici, su alcuni temi prioritari (delibera cipe 21 dicembre 1999, n. 226); programma nazionale per l'informazione sui cambiamenti climatici che prevedo lo sviluppo di iniziative del settore pubblico e dei privati per la preparazione e la diffusione di informazioni sulle cause dei cambiamenti climatici e sulle strategie e misure di prevenzione (deliberazione Cipe 21 dicembre 1999).

⁵⁰ Approvato dal Cipe con la delibera n. 126 del 6 agosto 1999.

⁵¹ Approvato dal Cipe con delibera del 21 dicembre 1999.

⁵² Approvato dal Cipe con delibera n. 27 del 15 febbraio 2000.

⁵³ In sintesi la strategia si articola su sette azioni principali: adozione di politiche coerenti; decentramento e sussidiarietà; diffusione di una consapevole cultura energetico-ambientale; riconoscimento del ruolo strategico della ricerca; promozione dell'integrazione nei mercati energetici; Soddisfacimento delle esigenze organizzative; avvio di progetti quadro e iniziative di sostegno.

luppo: filiera biodiesel, filiera bioetanolo, filiera termica e filiera digestione anaerobica⁵⁴.

Primo strumento di attuazione operativo della strategia delineata dal PNVBAF è il *Programma nazionale Biocomustibili*. Tale programma, tutt'ora operativo, è orientato, anziché verso l'introduzione di un sostegno "ordinario" al mondo produttivo, verso l'attuazione di attività dimostrative/divulgative con una forte caratterizzazione territoriale in grado di stimolare sia le amministrazioni locali che gli imprenditori agricoli ed industriali verso un ulteriore sviluppo dei biocombustibili. Le azioni previste dal PROBIO, pur incentrate sul settore primario e, quindi, coordinate dal Mipaf, vanno nel senso di stimolare le filiere biocombustibili in tutte le loro componenti. Le azioni previste sono incentrate su due livelli: centrale, coordinato direttamente dal Mipaaf con il contributo di rappresentanti regionali; e regionale, basato essenzialmente su "progetti dimostrativi interregionali" in grado di ottimizzare gli impatti di PROBIO⁵⁵.

Hanno, inoltre, avuto un ruolo nella definizione della promozione delle fer: il Documento di programmazione economica e finanziaria relativo al periodo 2008-2011, che prevede uno specifico capitolo dedicato all'energia⁵⁶; il *Position paper* del Governo italiano su "Energia: temi e sfide per l'Europa e per l'Italia", presentato nel settembre 2007, in cui oltre all'indicazione del potenziale teorico di produzione delle energie rinnovabili al 2020, è stata tracciata un'indicazione dei principali punti di intervento futuri, effettivamente poi attuati con la finanziaria del 2008.

⁵⁴ Per ogni filiera si procede all'analisi delle materie prime, degli investimenti necessari, del prodotto finale, degli aspetti economici e delle prospettive, delle normative da promuovere, delle azioni da intraprendere e della ricerca, proponendo, infine, le previsioni di immissione sul mercato o di produzione fino al 2003.

⁵⁵ V. in merito ai progetti realizzati nell'ambito del Programma nazionale biocombustibili, INEA, *op. cit.*, p. 274.

⁵⁶ Il Dpef ha dedicato, infine, per la prima volta, un capitolo agli adempimenti previsti dal Protocollo di Kyoto, così da contribuire all'adozione di misure efficienti per la tutela ambientale e, al contempo, all'elaborazione di strategie di adempimento che rafforzino la competitività del sistema economico. Gli interventi previsti spaziano da misure riguardanti la fiscalità ambientale alla revisione del Piano nazionale per la riduzione delle emissioni di gas responsabili dell'effetto serra, dalla piccola generazione distribuita all'uso di biocarburanti.

3.2. *La legislazione nazionale sulle fonti energetiche rinnovabili*. Il primo intervento che affronta in modo tendenzialmente globale il problema dello sviluppo delle energie rinnovabili e del risparmio energetico è rappresentato dalla l. 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»⁵⁷.

La legge, in adempimento di quanto delineato nei PEN e raccomandato a livello europeo⁵⁸, si poneva due obiettivi fondamentali⁵⁹: «incentivare lo sviluppo dei modi di sfruttamento delle energie rinnovabili» da essa definite e «liberalizzare il relativo regime».

Il primo obiettivo veniva perseguito attraverso la previsione di una serie di agevolazioni di carattere finanziario, in particola-

⁵⁷ Un primo riferimento normativo alle fonti energetiche rinnovabili è rinvenibile nella l. 457/1978 che si occupa della edilizia residenziale e all'art. 56, intitolato appunto «fonti energetiche alternative», dispone che nella concessione di contributi pubblici per la costruzione di edifici residenziali sarà data la preferenza agli interventi che prevedono l'installazione di impianti di riscaldamento e di produzione di acqua calda alimentati da fonti energetiche alternative. V. ALBANO, *La situazione legislativa attuale in materia di fonti energetiche alternative*, cit., p. 137 e ss.

La legge, inoltre, è stata preceduta da alcune iniziative legislative volte a dar vita ad una nuova configurazione del ruolo degli enti energetici nazionali: l. 309/1981, con la quale era stato affidato all'ENEL lo sviluppo di iniziative per il risparmio e le fonti rinnovabili, concedendo all'Ente la possibilità di promuovere la costituzione di società e consorzi per l'attuazione di iniziative dirette al contenimento dei consumi; e la l. 84/1982, con la quale viene ristrutturato il CNEN, trasformandolo in Comitato nucleare e delle energie alternative e dandogli la nuova denominazione di ENEA. Cfr. PIACENTINI, *Energie alternative, Digesto disc. pubbl.*, VI, Torino, 1988, p. 29

⁵⁸ «L'art. 1, primo comma, fa anche riferimento ad una armonizzazione della politica energetica italiana con quella della Comunità economica europea. Infatti la necessità di rimuovere i vincoli di ordine giuridico alla produzione di energia da fonti rinnovabili ed in particolare mediante impianti combinati elettricità-calore, deriva oltre che da ben precisi indirizzi di politica economica contenuti nei piani energetici anche da vari atti della Comunità, fra i quali si ricorda in particolare la raccomandazione del Consiglio 25 ottobre 1977 concernente l'istituzione negli Stati membri di organi o comitati consultivi per promuovere la produzione combinata di calore e di energia (da noi attuata con d.m. 25 giugno 1979), nonché la valorizzazione del calore residuo», ROVERSI MONACO, *op. cit.*, p. 1161.

⁵⁹ BASSI, *Il sistema istituzionale della legge n. 308: quadro generale*, in *Contenimento dei consumi e sviluppo delle fonti rinnovabili di energia. Regioni ed enti locali nell'attuazione della Legge 29 maggio 1982 n. 308*, Rimini, 1983, p. 23.

re contribuiti in conto capitale o in conto interessi, volti a facilitare l'utilizzo, nei vari settori considerati, delle fonti rinnovabili, come: erogazioni di contributi sugli interessi per mutui a medio termine, di contributi a fondo perduto per studi di fattibilità tecnico-economica o per progetti esecutivi di impianti, anticipazioni in corso d'opera sui contributi concessi, ecc.⁶⁰

Il secondo obiettivo, invece, veniva perseguito attraverso la previsione di alcuni «incentivi reali»: intesi come interventi aventi ad oggetto la realizzazione diretta, da parte dei competenti organi, di infrastrutture o opere idonee alla formazione o allo sviluppo di un settore prescelto, ma soprattutto, come interventi aventi ad oggetto la previsione, a livello normativo, di strumenti privilegiati che consentivano «il ricorso a fonti rinnovabili e risparmi di energia rimuovendo divieti (liberalizzazione di attività elettriche: art.4)⁶¹, prevedendo snellimenti procedurali (dichiarazione di pubblica utilità *ex lege*: art.1, ultimo comma)⁶²

⁶⁰ In linea di massima, il legislatore ha lasciato all'autonomia privata delle imprese e degli enti che producono beni e servizi un ampio margine di libertà relativamente alle metodologie da applicare per conseguire il contenimento dei consumi e/o l'utilizzo delle fonti energetiche rinnovabili. Vedi per approfondimenti, PREZIOSI, *Commento agli artt. 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13, legge 29 maggio 1982, n. 308*, in *Nuove leggi civ. com.*, 1983, p. 1186; PELLIZZER, *op. cit.*, p. 319.

⁶¹ La disciplina della produzione di energia elettrica contenuta nella legge 6 dicembre 1962, n. 1643, di nazionalizzazione, riservava a favore dell'Enel ogni attività relativa all'energia elettrica. Con l'entrata in vigore della legge 308 è stata prevista una deroga generale al regime ordinario di produzione dell'energia elettrica quando essa venga prodotta a mezzo di fonti rinnovabili o in forma combinata con il calore (art. 4), per gli impianti combinati di energia e calore la cui potenza non sia superiore a 3000 Kwe. Inoltre, se il recupero di energia avviene all'interno di impianti industriali non vale il limite di 3000 Kwe, previa l'autorizzazione alla produzione del Ministero dell'Industria.

Per approfondimenti v. CAIA, *Commento all'art. 4, legge 29 maggio 1982, n. 308*, in *Nuove leggi civ. com.*, 1983, p. 1165-1171.

⁶² L'art. 1, al c. 3, disponeva: «l'utilizzazione di tali fonti è considerata di pubblico interesse e di pubblica utilità». È da escludersi, che il significato della norma non valesse come previsione di un regime di riserva pubblica dell'utilizzazione di tali fonti, cosa che, come è stato osservato, porterebbe a risultati paradossali (BASSI, *op. cit.*, p. 20). «È da riconoscere come corretta l'interpretazione che vede ricondotta *ex lege* ad ogni forma di utilizzo delle stesse la caratteristica del pubblico interesse e della pubblica utilità, ciò che può quindi rappresentare un incentivo reale di indubbia portata nel momento della realizzazione dei lavori o degli impianti necessari al loro sfruttamento», DE PETRIS, *op. cit.*, p. 409. In questa logica, «il precetto consente, per la

o richiedendo provvedimenti amministrativi meno penetranti per l'effettuazione di determinati interventi energetici (autorizzazione in luogo di concessione edilizia: art. 5)»⁶³.

L'ambito di applicazione era sin troppo vasto, in quanto abbracciava il campo dell'edilizia pubblica e privata (arte. 3 e 5), quello della produzione di energia elettrica (art.4), quello della climatizzazione degli ambienti destinati ad uso industriale, artigianale, commerciale, turistico, sportivo e agricolo (art.6), quello dei consumi di energia primaria nel settore agricolo e industriale (art. 7 e 8), quello della produzione combinata di energie rinnovabili e calore (art. 10), quello della produzione da fonti rinnovabili nel settore agricolo (art. 12), quello dell'acquisto di veicoli con trazione elettrica o mista da parte di aziende municipalizzate (art. 13), e quello della riattivazione e costruzione di nuovi impianti di piccole derivazioni di acqua (art.14)⁶⁴. Va, inoltre, sottolineato che la disciplina prevista trovava applicazione ad un novero piuttosto ampio di fonti energetiche, non strettamente rinnovabili e che venivano assimilate a queste: oltre al sole, al vento, all'energia idraulica, alle maree, al moto ondoso e alla trasformazione dei rifiuti

realizzazione delle opere necessarie per l'utilizzazione di fonti rinnovabili, il ricorso agli istituti della espropriazione per p.u. e dell'occupazione d'urgenza» PELLIZZER, *op. cit.*, p. 296.

⁶³ CAIA, *Regime giuridico della produzione di energia da fonti rinnovabili e da cogenerazione dopo la legge 29 maggio 1982, n. 308*, in *Contenimento dei consumi e sviluppo delle fonti rinnovabili di energia. Regioni ed enti locali nell'attuazione della Legge 29 maggio 1982 n. 308, cit.*, p. 60.

⁶⁴ «È proprio sotto questo profilo» degli incentivi reali che la dottrina muoveva «le critiche più fondate al quadro normativo predisposto. Una sia pure ampia delimitazione delle energie rinnovabili avrebbe infatti richiesto anche la precisazione, in via di principio, delle norme informatrici della relativa e necessaria disciplina giuridica e non solo il generico riferimento a norme generali e di difficile applicabilità in fattispecie del tutto innovative. In altri termini, in virtù della complessità dei temi trattati, sarebbe stata più consona una normativa di principio che, ad esempio, avesse fornito la regolamentazione giuridica dell'energia termica la cui assoluta assenza viene posta in particolare risalto trattandosi di una fonte energetica rinnovabile di immediata praticabilità tecnologica, di quella geotermica ovvero di quella inerente allo sfruttamento dei rifiuti. Organicamente dettate le disposizioni di principio, sarebbe infatti sufficiente far seguire singoli provvedimenti attuativi, distinti per settore e di immediata operatività», PELLIZZIER, *op. cit.*, p. 291. Per quanto riguarda nello specifico il settore agricolo vedi il commento di PREZIOSI, *Commento agli artt. 7, 8, 12, legge 29 maggio 1982, n. 308*, in *Nuove leggi civ. com.*, 1983, p. 1201-1208 e pag. 1212.

organici o di prodotti vegetali, erano oggetto di attenzione le risorse geotermiche, i rifiuti inorganici nonché il calore recuperabile negli impianti di produzione di energia elettrica, nei fumi di scarico e da impianti termici e processi industriali, e le altre forme di energia recuperabile in processi o impianti⁶⁵.

Si considerano, altresì, fonti rinnovabili di energia il calore recuperabile negli impianti di produzione di energia elettrica, nei fumi di scarico e da impianti termici e processi industriali, e le altre forme di energia recuperabile in processi o impianti industriali.

La legge n. 308/1982 è stata abrogata quasi completamente dalle leggi n. 9 e n. 10 del gennaio 1991⁶⁶. Le due leggi procedono all'attuazione del PEN del 1988, la prima per la parte che riguarda a) il funzionamento degli impianti di produzione con riferimento alle fonti energetiche tradizionali (impianti idroelettrici, impianti con fonte idrocarburica e geotermica); b) il trasporto dell'energia con elettrodotti; c) l'autoproduzione e d) le disposizioni fiscali. Mentre la seconda per quanto riguarda: a) l'uso razionale dell'energia; b) il risparmio energetico e c) lo sviluppo delle fonti rinnovabili⁶⁷.

La l. n. 9 apporta modifiche al regime giuridico degli impianti di produzione di energia elettrica a mezzo di fonti energetiche rinnovabili e assimilate, nonché a quello della circolazione dell'energia elettrica prodotta da tali impianti. Sotto il primo profilo, si ha la completa liberalizzazione dell'attività di produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili⁶⁸. Sotto il secondo,

⁶⁵ L'elencazione compiuta dalla legge 308 intendeva introdurre una elencazione sicura delle fonti rinnovabili anche alla luce delle incertezze emerse a seguito dei numerosi provvedimenti, anche regionali, che ad esse venivano sempre più facendo riferimento, senza che fosse per lo più reperibile un criterio per la loro individuazione. DE PETRIS, *op. cit.*, p. 407.

⁶⁶ Restano salvi i soli art. 20, 21, 23 e 25.

⁶⁷ ALBANO, *L'attuazione del piano energetico nazionale: la legge n. 9 del 1991*, in *Rass. giur. Enel*, 1991, p. 278.

⁶⁸ L'art. 22 elimina la limitazione disposta dall'art. 4, ultimo comma, della legge 308/82, stabilendo che la produzione di energia da detti impianti non è soggetta né alla riserva a favore dell'ENEL di cui all'art. 1 della legge 1643/62 né alle autorizzazioni previste dalla normativa emanata in materia di nazionalizzazione.

Sull'art. 22 v. inoltre CAIA, *Commento agli artt. 20-24, legge 9 gennaio 1991, n. 9*, in *Nuove leggi civ. com.*, 1991, p. 370; ALBANO, *op. cit.*, pp. 277 e ss.

si riconosce una maggiore apertura del regime circolatorio dell'energia elettrica da fer⁶⁹.

L'altra legge, la n. 10/1991⁷⁰, innanzitutto, si occupa delle modalità organizzative e procedurali necessarie al conseguimento delle finalità da essa prefissate: uso razionale dell'energia, contenimento dei consumi di energia nella produzione e nell'utilizzo di manufatti, utilizzazione delle fonti rinnovabili di energia, riduzione dei consumi specifici di energia nei processi produttivi, più rapida sostituzione degli impianti in particolare nei settori a più elevata intensità energetica, anche attraverso il coordinamento tra le diverse fasi di ricerca applicata, di sviluppo dimostrativo e di produzione industriale. A tal fine, le più rilevanti disposizioni prevedono l'affidamento al CIPE del coordinamento degli interventi per l'attuazione del Piano energetico nazionale, (art. 2) e l'adozione da parte delle Regioni di piani regionali volti ad individuare i bacini che in relazione alle caratteristiche, alle dimensioni, alle esigenze di utenza, alla disponibilità di fonti rinnovabili di energia, al risparmio energetico realizzabile e alla preesistenza di altri vettori energetici, costituiscono le aree più idonee ai fini della fattibilità degli interventi di uso razionale dell'energia e di utilizzo delle fonti rin-

⁶⁹ L'art. 23 introduce una deroga all'art. 22, c. 3, che prevedeva l'obbligo di vendita dell'energia eccedente prodotta dagli impianti utilizzanti fonti energetiche rinnovabili all'Enel. Esso consente – oltre agli usi previsti dall'art. 20, 1 co. (per gli autoproduttori di fonti energetiche convenzionali) – la libera circolazione di essa all'interno di consorzi e società consortili fra imprese e fra dette imprese, consorzi per le aree e i nuclei di sviluppo industriale di cui al t.u. delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, aziende speciali degli enti locali e società concessionarie di pubblici servizi dagli stessi assunti, limitatamente ad esigenze di autoproduzione, ovvero aziende di cui al r.d. 15 ottobre 1925, n. 2578, sull'assunzione dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province, previa autorizzazione del Ministero per l'industria. Il 2 co. a sua volta, prescrive che quando il calore prodotto in cogenerazione sia ceduto a reti pubbliche di riscaldamento, le relative convenzioni devono essere stipulate sulla base di una convenzione-tipo, approvata dal Ministro dell'industria, sentite le Regioni. Il 3 co., infine, dispone che i prezzi massimi del calore prodotto in cogenerazione da cedere a reti pubbliche di riscaldamento sono determinati dal CIP, tenendo conto dei costi del combustibile, del tipo e delle caratteristiche delle utenze

Sull'art. 23 v. inoltre CAIA, *ult. op. cit.*, p. 370-371; ALBANO, *ult. op. cit.*, pp. 277 e ss.

⁷⁰ Sulla legge, per maggiori approfondimenti si rinvia a ALBANO, *L'attuazione del piano energetico nazionale: la legge n. 10 del 1991*, in *Rass. giur. Enel*, 1991, p. 767 e ss.; INGLETTI, *La questione energetica: possibili scenari e ipotesi di soluzioni*, in *Dir. econ.*, 1994, p. 352 e ss.

novabili di energia (art. 5) e ad individuare le aree che risultino idonee alla realizzazione di impianti e di reti di teleriscaldamento (art. 6). La legge introduce, poi, una serie di incentivi finanziari per il settore edilizio, industriale, artigianale terziario e agricolo (art. 8, 10 e 13) e per progetti esecutivi di impianti relativi a fonti rinnovabili e per progetti dimostrativi (art. 11 e 12), per la riattivazione e costruzione di nuovi impianti idroelettrici (art. 14). Il titolo II è dedicato alle norme per il contenimento del consumo di energia negli edifici (art. 25-37).

Anche in questo caso la normativa ha inteso far riferimento ad un concetto piuttosto ampio di fonti rinnovabili. Sulla scia della precedente l. 308, sono considerate fonti rinnovabili di energia o assimilate: il sole, il vento, l'energia idraulica, le risorse geotermiche, le maree, il moto ondoso e la trasformazione dei rifiuti organici ed inorganici o di prodotti vegetali. Sono considerate altresì fonti di energia assimilate alle fonti rinnovabili di energia: la cogenerazione, intesa come produzione combinata di energia elettrica o meccanica e di calore, il calore recuperabile nei fumi di scarico e da impianti termici, da impianti elettrici e da processi industriali, nonché le altre forme di energia recuperabile in processi, in impianti e in prodotti ivi compresi i risparmi di energia conseguibili nella climatizzazione e nell'illuminazione degli edifici con interventi sull'involucro edilizio e sugli impianti.

La l. 10/1991 è attualmente in vigore, anche se non sono stati più stanziati i finanziamenti per i contributi da essa previsti.

Dal 1991, il quadro normativo di riferimento in materia di fonti energetiche rinnovabili si è andato via via arricchendo, anche in conseguenza dell'attuazione delle direttive emanate a livello comunitario⁷¹.

3.3. L'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili. In via generale, il settore dell'energia elettrica è sostanzialmente disciplinato da due corpi normativi. Il primo costituito dal d.lgs 79/1999, nella versione risultante dalle successive modifi-

⁷¹ V. d.lgs 20/2007 di attuazione della direttiva sulla cogenerazione; d.lgs. 26/2007 di attuazione della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, d.lgs. 115/2008 di attuazione della direttiva 2006/32 sull'efficienza energetica.

che ed integrazioni avvenute ad opera di interventi legislativi successivi⁷² e delle disposizioni attuative adottate dal governo e dall'Autorità per l'energia elettrica ed il gas. Il secondo costituito dalle norme generali della l. 481/95 e dalle regole emanate dall'Autorità sulla base di essa.

La disciplina si basa sulla separazione tra le diverse fasi della filiera, precedentemente integrate all'interno del monopolio pubblico istituito con l. 6 dicembre 1962 n. 1643, in attuazione di quanto disposto dall'art. 43 Cost.. In forza di questa norma costituzionale, che riconosce la possibilità, a fini di utilità generale, di riservare o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato e ad enti pubblici, determinate imprese o categorie di imprese che si riferiscano a fonti di energia, è stata operata la riserva originaria e attuato il trasferimento in favore dell'Ente nazionale per l'energia elettrica (Enel), appositamente costituito, di tutte le attività inerenti alla produzione, importazione ed esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica da qualsiasi fonte prodotta.

A seguito del progressivo smantellamento del monopolio pubblico verso la liberalizzazione del settore, operato soprattutto in attuazione della direttiva 96/92, la concentrazione delle diverse attività elettriche in capo al monopolista pubblico (c.d. «integrazione verticale»), si è sostituita la separazione delle diverse fasi, ciascuna caratterizzata da un proprio regime⁷³.

Nel nuovo ordinamento la produzione (ivi compresa l'importazione e l'esportazione), l'acquisto e la vendita sono libere⁷⁴, «sia pure subordinatamente al necessario rispetto degli «obblighi di servizio pubblico»»⁷⁵.

Le attività di trasmissione e dispacciamento, in ragione delle intrinseche caratteristiche che conducono ad un monopolio natu-

⁷² Modifiche apportate da ultimo in particolare dalle leggi n. 290/2003 e 239/2004, nonché dalla legge finanziaria 2007.

⁷³ Sul procedimento di nazionalizzazione del settore elettrico e sulla sua successiva liberalizzazione v. NAPOLITANO, *L'energia elettrica e il gas*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Diritto amministrativo speciale, III, a cura di CASSESE, Milano, 2003, p. 2226.

⁷⁴ Art. 1, co. 1, d.lgs. 79/1999.

⁷⁵ PICOZZA-COLAVECCHIO, *op. cit.*, p. 152.

rale, sono riservate allo Stato e attribuite in concessione ad un unico soggetto (il Gestore della rete di trasmissione nazionale)⁷⁶.

L'attività di distribuzione, anch'essa caratterizzata da condizioni di monopolio naturale, è, invece, sottoposta a regime di concessione, ancorché non fondato su una espressa riserva, per lo svolgimento delle imprese già operanti nel relativo segmento⁷⁷.

All'interno del quadro normativo citato, all'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili è riservata una specifica attenzione da parte del d.lgs 79/1999⁷⁸ a questo va aggiunto il d.lgs. 387/2003. Il d.lgs 387/2003, costituisce, comunque, il principale riferimento: esso recepisce la direttiva 2001/77 e, sulla scorta delle indicazioni provenienti dall'ordinamento comunitario, si pone quale primo obiettivo il raggiungimento di «un maggior contributo delle fonti energetiche rinnovabili alla produzione di elettricità nel relativo mercato italiano e comunitario»⁷⁹ e la promozione di «misure per il perseguimento degli obiettivi indicativi nazionali»⁸⁰.

Il d.lgs 387 è stato oggetto di modifiche ed integrazioni successive ad opera del d.lgs 152/2006 (c.d. codice dell'ambiente), della l. 296/2006 (l. finanziaria 2007) e da ultimo dalla l. 244/2007 (l. finanziaria 2008), con la quale il legislatore nazionale, seguendo i più recenti indirizzi politici, ha voluto correggere molte delle criticità evidenziate nella premessa inficianti lo sviluppo dell'elettricità verde. La finanziaria 2008, in questo palese intento correttivo, è intervenuta modificando diversi profili della precedente disciplina relativi ai meccanismi di incentivazione economica e alla procedura di autorizzazione degli impianti, all'accesso alle reti, agli obiettivi indicativi nazionali, al ruolo delle Regioni.

3.4. *Segue: l'ambito di applicazione della normativa e le disposizioni strumentali al perseguimento della promozione del-*

⁷⁶ Art. 1, co. 1, e art. 3, co. 1, d.lgs. 79/1999.

⁷⁷ Art. 1, co. 1, e art. 9, co. 1, d.lgs. 79/1999.

⁷⁸ E dai relativi decreti di attuazione, da ultimo D.M. 24 ottobre 2005.

⁷⁹ Art. 1, lett. a) d.lgs. 387/2003.

⁸⁰ Gli altri obiettivi sono: concorrere alla creazione delle basi per un futuro quadro comunitario in materia e favorire lo sviluppo di impianti di microgenerazione alimentati da fonti rinnovabili, in particolare per gli impieghi agricoli e per le aree montane.

l'energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili. Il d.lgs 79/1999 ha adottato una definizione ampia di fonti rinnovabili: «il sole, il vento, le risorse idriche, le risorse geotermiche, le maree, il moto ondoso e la trasformazione in energia elettrica dei prodotti vegetali o dei rifiuti organici e inorganici».

Successivamente il d.lgs 387/2003, recependo la definizione dell'art. 2 della direttiva 2001/77, ha escluso da tale definizione i “rifiuti inorganici”, considerando fonti rinnovabili esclusivamente: le fonti energetiche rinnovabili non fossili come «eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, maremotrice, idraulica, biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas». Come anticipato, con riferimento alle biomasse, il d.lgs specifica che con tale termine debba intendersi: «la parte biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali) e dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani».

All'art. 17 (commi 1 e 3), tuttavia, stabiliva che, nel rispetto della gerarchia di trattamento sancita dal d.lgs 5/2/1997 n. 22 (primo recupero di materia e poi recupero di energia), alcuni rifiuti, anche non biodegradabili, erano ammessi a beneficiare del regime riservato alle fonti energetiche rinnovabili⁸¹.

La legge finanziaria 2007 (legge 27/12/2006 n. 296) ha modificato le precedenti disposizioni escludendo tutti i *rifiuti* non biodegradabili dal beneficio degli incentivi riservati alle fonti rinnovabili.

Nell'ambito di questo contesto normativo, accanto alle disposizioni che si occupano specificatamente della disciplina della produzione, trasmissione e vendita della energia elettrica “verde”

⁸¹ I rifiuti ammessi erano quelli non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero (individuati dal D.M. 5/2/1998, come poi modificato dal DM 5/4/2006 n. 186) e quelli ulteriori che sarebbero stati individuati da un successivo decreto (poi emanato: D.M. 5/5/2006). Erano invece esplicitamente esclusi dal regime riservato alle rinnovabili: le fonti assimilate, i beni, i prodotti e le sostanze derivanti da processi, il cui scopo primario fosse la produzione di vettori energetici o di energia, i prodotti energetici non conformi ai requisiti definiti dal D.P.C.M. 8/3/2002 disciplinante le caratteristiche merceologiche dei combustibili. I d.lgs 22/1997 e D.P.C.M. 8/3/2002 sono poi confluiti nel testo unico sull'ambiente d.lgs 152/2006.

e a quelle che concernono le misure di incentivazione a carattere prettamente economico, vi sono una serie di disposizioni che mirano allo sviluppo dell'energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili attraverso un ulteriore profilo, in qualche modo accessorio alle prime: quello della fissazione degli obiettivi nazionali e regionali, del monitoraggio e della valutazione delle misure adottate, della promozione della ricerca e dello studio, della comunicazione e diffusione della conoscenza.

Tralasciando ora le disposizioni che riguardano le prime due tipologie, sulle quali si avrà modo di soffermarsi in seguito, con riferimento alle restanti occorre da subito sottolineare come esse abbiano un carattere sì strumentale rispetto alle altre, ma di assoluto rilievo.

L'indicazione degli obiettivi nazionali costituisce, ad esempio, il punto di partenza della strategia di sviluppo dell'energia elettrica verde.

La determinazione per ciascuna fonte degli obiettivi pluriennali, inizialmente prevista dal d.lgs 79/1999 all'art. 11, c. 6, era stata attuata con il Libro Bianco del 1999. Successivamente, in adempimento a quanto richiesto dalla direttiva 2001/77, la suddetta ripartizione è stata confermata e, poi, con la finanziaria del 2008 aggiornata⁸².

Secondo l'art. 10, par. 2, d.lgs. 387/2003, gli obiettivi nazionali devono poi essere ripartiti ad opera della Conferenza unificata tra le Regioni tenendo conto delle risorse di fonti energetiche rinnovabili sfruttabili in ciascun territorio e tale ripartizione può essere aggiornata in relazione ai progressi delle conoscenze relative alle risorse di fonti energetiche rinnovabili sfruttabili in ciascun contesto territoriale e all'evoluzione dello stato dell'arte delle tecnologie di conversione (art. 10, p. 2)⁸³.

Dalla disposizione emergono alcuni elementi di rilievo: innanzitutto, la conferma dell'importanza della partecipazione delle Regioni nel governo dell'energia, che, in tal modo, divengono

⁸² L'obiettivo complessivo nazionale per il 2012 è fissato al 25%.

⁸³ Non avendo la Conferenza unificata provveduto tempestivamente alla ripartizione, la l. finanziaria 2008, al c. 162, art. 2, ha affidato il compito al Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con la *Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano*.

assegnatarie di specifici obiettivi, assumendone, conseguentemente, la responsabilità del relativo perseguimento; poi, la volontà di agevolare momenti di coordinamento e programmazione tra tali istituzioni, per via dell'intervento della Conferenza unificata⁸⁴; infine, in conseguenza dell'attività di aggiornamento della ripartizione, la necessità di esercitare un continuo monitoraggio sull'adeguatezza della ripartizione, al fine di mantenerla costantemente proporzionata alle potenzialità che ogni contesto regionale può esprimere, potendo in tal modo gli obiettivi indicativi regionali permanere in continua tensione verso il massimo sfruttamento possibile delle fonti rinnovabili in ogni momento ipotizzabile⁸⁵.

Va sottolineato, a questo proposito, che «lo scopo di valorizzare l'energia derivante da fonti rinnovabili non può essere adeguatamente perseguito esclusivamente attraverso la mera introduzione di agevolazioni e incentivazioni nei confronti della produzione e dello sfruttamento, ma piuttosto perseguendo l'*effettività* di dette misure, valutandone costantemente i benefici da esse prodotti, pure in termini di "*risultati*"»⁸⁶. A tal fine, il monitoraggio sull'efficienza della normazione relativa all'incentivazione delle fonti rinnovabili, riveste un ruolo di assoluto primo piano.

L'opportunità dell'introduzione di strumenti di rilevazione e analisi dei costi e benefici delle disposizioni e delle misure di sviluppo delle fonti rinnovabili e di riduzione dei gas serra è tanto più apprezzabile ove si ponga mente al fatto che essa è funzionale ad evitare eccessivi o inutili pregiudizi allo sviluppo economico, contribuendo anzi a declinare quest'ultimo verso una dimensione "eco-sostenibile", tanto più in un paese come l'Italia per il quale l'obiettivo di riduzione dei gas di combustione previsto dalla decisione di ratifica del protocollo di Kyoto da parte dell'Unione europea del 4 marzo 2002, n. 6871 (6,5% entro il periodo fra il 2008 e il 2012, con riferimento ai livelli del 1990) potrebbe essere particolarmente gravoso, soprattutto in relazione alle caratteristiche proprie del nostro sistema energetico ed economico che rendono realistica la possibilità che le misure

⁸⁴ Di cui all'art. 8, comma 1, del d.lgs 281/1997.

⁸⁵ Cfr. NICOLETTI, *op. cit.* p. 380.

⁸⁶ NICOLETTI, *op. cit.*, p. 394.

adottate e da adottare, costituiscano un ostacolo alla crescita complessiva del paese⁸⁷.

In questo ordine di idee, oltre alla predetta attività di monitoraggio della Conferenza unificata, la normativa ne prevede altre affidate Ministero dello sviluppo economico⁸⁸.

La necessità di una migliore e approfondita valutazione delle questioni relative alle fonti rinnovabili, anche nell'ottica dell'adozione di atti normativi mirati, ha spinto, poi, il legislatore nazionale all'istituzione di una Commissione di esperti per la valorizzazione delle biomasse e dei gas residuati dai processi di depurazione e del biogas (art. 5, d.lgs 387/2003) e di un Osservatorio nazionale sulle fonti rinnovabili e l'efficienza negli usi finali dell'energia (art. 16), con compiti di monitoraggio e consultazione.

Inoltre, alcune disposizioni del d.lgs 387/2003 rivolgono l'attenzione ad una delle questioni fondamentali per un'efficace promozione delle rinnovabili: la diffusione della conoscenza e l'acquisizione del consenso sociale. Queste finalità vengono perseguite grazie alla collaborazione con l'ENEA, tramite un accordo

⁸⁷ Così NICOLETTI, *op. cit.*, p. 396.

⁸⁸ Il Ministero deve ogni due anni, dopo l'entrata in vigore delle disposizioni di cui ai commi da 167 a 172, verificare per ogni Regione le misure adottate, gli interventi in corso, quelli autorizzati, quelli proposti, i risultati ottenuti al fine del raggiungimento degli obiettivi di cui al comma 167, dandone comunicazione con relazione al Parlamento (art. 2, c. 169, legge finanzia 2008). Questa nuova attività di monitoraggio e valutazione del Ministero dello sviluppo economico si aggiunge a quelle già riconosciute dal d.lgs 387/2003. A norma dell'art. 3, c. 2, spetta al Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, sentita la Conferenza unificata, l'aggiornamento delle relazioni di cui all'art. 3, paragrafo 2 della direttiva 2001/77, nelle quali devono essere indicati gli obiettivi indicativi nazionali di consumo futuro di elettricità nonché riferite le misure adottate o previste a livello nazionale per conseguire tali obiettivi. Inoltre, il c.3 del medesimo articolo prevede che tale Ministro, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti gli altri Ministri interessati e la Conferenza unificata, entro il 30 giugno 2005 e successivamente ogni due anni sulla base dei dati forniti dal Gestore della rete e dei lavori dell'Osservatorio di cui all'art. 16, trasmette al Parlamento e alla Conferenza unificata una relazione che «costituisce lo strumento fondamentale sia per la valutazione degli effetti prodotti dalla legislazione sulla promozione e sviluppo delle fonti rinnovabili (...). L'individuazione consapevole e realistica dei fattori che potrebbero pregiudicare il conseguimento in concreto degli obiettivi nazionali costituisce infatti presupposto indispensabile per evitare inattesi scostamenti dagli obiettivi indicativi», NICOLETTI, *op. cit.*, p. 380.

di programma e lo svolgimento di una campagna di informazione e comunicazione a sostegno delle fonti rinnovabili e dell'efficienza negli usi finali dell'energia⁸⁹.

In questo contesto va aggiunta, infine, la previsione della stipula di accordi di programma, tra il Ministero dello sviluppo economico o altri Ministeri interessati e le Regioni per lo sviluppo delle attività per la produzione di impianti, ed apparecchi, e interventi per le fonti rinnovabili e l'efficienza energetica, con particolare attenzione alle piccole e medie imprese⁹⁰.

3.5. I biocarburanti per i trasporti. Da oltre un decennio il biodiesel e il bioetanolo sono prodotti energetici il cui uso è disciplinato dal nostro ordinamento. Il primo trova tuttora la propria disciplina di riferimento nel d.lgs 504/1995, il c.d. Testo Unico delle Accise. La normativa italiana lo ha sempre assimilato (in sostanza) al gasolio, al punto che gli impianti di produzione, stoccaggio e distribuzione del biodiesel seguono le stesse leggi in materia di autorizzazioni, disciplina ambientale, controlli fiscali e sicurezza che si applicano agli oli minerali. Le caratteristiche merceologiche e fiscali per il biodiesel sono indicate dal D.M. 256/2003.

Per quanto riguarda il bioetanolo, le percentuali massime di aggiunta sono state fissate con il d.lgs 66/2005, che definisce i composti organici ossigenati assimilabili quali componenti e/o stabilizzanti di carburanti e, per ciascuno di essi, le percentuali massime di aggiunta.

Il d.lgs 128/2005, di recepimento nell'ordinamento nazionale della direttiva 2003/30, fissa gli obiettivi indicativi nazionali di consumo dei biocarburanti sino al 2010⁹¹ e, ad eccezione dell'art. 8, che regola l'immissione in rete o extra rete delle miscele di combustibile diesel-biodiesel⁹², detta disposizioni aventi principalmente un

⁸⁹ Art.15, d.lgs. 387/2003.

⁹⁰ V. art. 2, c. 172, l. finanziaria 2008.

⁹¹ Entro il 31 dicembre 2008: 2,5%; entro il 31 dicembre 2010: 5,75% del totale del carburante diesel e di benzina nei trasporti immessi al consumo nel mercato nazionale.

⁹² L'art. 8 prevede che le miscele di combustibile diesel-biodiesel con contenuto in biodiesel inferiore o uguale al 5%, che rispettano le caratteristiche del combustibi-

carattere programmatico e di rinvio ad altre normative e a provvedimenti da adottarsi in futuro. Pertanto, il d.lgs 128/2005 afferma che (art. 3) al raggiungimento degli obiettivi indicativi nazionali concorrono le immissioni in consumo di biodiesel e dei prodotti previste dal d.lgs 504/1995 e che, fino all'anno 2007, le modalità di promozione dei biocarburanti sono quelle fissate dall'art. 1, commi 520 e 521 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (art. 3, c. 2), mentre è lasciata all'adozione di future norme l'indicazione di ulteriori modalità di promozione (art. 4, c. 2), tra cui anche quelle volte alla incentivazione dei prodotti agricoli non destinati alla alimentazione ma alla produzione di biocarburanti e altri carburanti rinnovabili (art. 5)⁹³ e alla maggiorazione delle percentuali di miscela fissate all'art.8 (art. 8, c.2). Anche la promozione della ricerca e della diffusione sono lasciate alla futura stipula di un accordo di programma quinquennale con l'ENEA (art. 6), così come le modalità per la valutazione del bilancio ecologico dei biocarburanti e di altri carburanti rinnovabili e dell'effetto del loro uso in veicoli non adattati, ministero dell'ambiente (art. 7).

4. I principali strumenti di mercato per la promozione dell'energia elettrica verde

La promozione dell'energia elettrica verde e dei biocarburanti è incentivata anche tramite il ricorso a diversi strumenti di mercato, cioè a misure regolative che fanno leva sulle dinamiche del mercato e sulle modalità di funzionamento del medesimo per il conseguimento degli obiettivi prefissati, come sovvenzioni e finanziamenti, prezzi amministrati e tariffe, misure fiscali, certificati verdi e certificati di immissione in consumo⁹⁴.

le diesel previste dalla normativa vigente, possono essere immesse in consumo sia presso utenti extrarete che in rete. Le miscele con contenuto in biodiesel in misura superiore al 5% possono essere avviate al consumo solo presso utenti extra rete, e impiegata esclusivamente in veicoli omologati per l'utilizzo di tali miscele.

⁹³ Si precisa che i provvedimenti possono prevedere misure incentivanti per la stipula di accordi di filiera con le principali organizzazioni del settore agricolo e del settore dei carburanti per trasporti.

⁹⁴ Gli strumenti di mercato segnano il recente cambiamento registrato dall'intervento pubblico di regolazione nel perseguimento di determinati obiettivi, ad esempio

Inizialmente, la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è stata promossa grazie al supporto all'investimento effet-

ambientali, verso il superamento della tradizionale logica regolativa di tipo diretto, c.d. "comando e controllo" («*command and control*»), che si basa su interventi pubblici come: l'imposizione di prescrizioni (ad esempio, standard, uso di determinate tecnologie, vincoli di localizzazione, limiti e tetti massimi alle immissioni, ecc), la previsione di procedure autorizzatorie (ad esempio, autorizzazione agli scarichi, alle emissioni, ecc) e, conseguentemente, di controlli e sanzioni.

Gli strumenti di mercato, rispetto ai tradizionali strumenti di *command and control*, presentano una serie di vantaggi, quali il raggiungimento di riduzioni di inquinamento maggiori. Inoltre, mentre l'uniformità e la rigidità delle regole imposte, tramite gli strumenti tradizionali di *command and control*, creano inefficienze perché non tengono conto delle differenze di situazioni geografiche locali o della specificità degli impianti produttivi e scoraggiano l'introduzione nel mercato di nuovi prodotti o l'utilizzo di tecniche produttive più evolute, penalizzando gli investimenti; gli strumenti di mercato, invece, riconoscono implicitamente le differenze esistenti tra le imprese, offrono una flessibilità che consente di ridurre considerevolmente i costi dei miglioramenti ambientali, di controllare l'inquinamento causato da una moltitudine di piccole fonti disperse sul territorio e di stimolare maggiormente le innovazioni tecnologiche in campo ambientale, in quanto attribuiscono un valore al controllo dell'inquinamento.

Tuttavia, non ci troviamo di fronte alla panacea universale, esistono, di fatti, anche degli svantaggi nell'utilizzo dei meccanismi economici. (Cfr. JACOMETTI, *Rivalutazione degli strumenti proprietari a tutela dell'ambiente: tradable pollution rights e emission trading*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, p. 290). Si ritiene, pertanto preferibile una soluzione mediana tra *command and control* e strumenti di mercato. Cfr. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, p. 341; v. anche il Libro Verde sugli strumenti di mercato utilizzati a fini di politica ambientale e ad altri fini connessi, COM (2007) 140 def. del 28 marzo 2007.

Sugli strumenti di mercato v. BROCCA, *L'interesse ambientale: vincolo e risorsa per lo sviluppo dei territori «deboli»*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2006, p. 21 e ss; JACOMETTI, *op. cit.*, p. 275 e ss; CLARICH, *La Tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Dir. pubbl.*, 2007, p. 219 e ss; CAFAGNO, *op. cit.*, p. 327 e ss.

I meccanismi di mercato possono essere aiuti di stato e pertanto, in quanto tali, dovranno sottostare alla normativa per essi prevista. A questo proposito, il recente documento proveniente dalla Commissione sulla «disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale», pubblicato nell'aprile di quest'anno prevede che possono essere ammessi aiuti di stato per la promozione delle fonti energetiche rinnovabili e per i biocarburanti, purché, questi, rispettino requisiti di sostenibilità ambientale.

Non tutte le misure nazionali di promozione delle energie rinnovabili si traducono in aiuti di Stato, ma possono integrare misure restrittive in contrasto con l'art. 28 TCE, in questo caso potrebbero trovare giustificazione a norma delle eccezioni previste dall'art. 30 e dalla copiosa giurisprudenza in merito.

A questi propositi, è particolarmente significativa la sentenza della Corte di Giustizia CE n. 379 del 2001 che dopo aver qualificato una normativa nazionale che pre-

tuato principalmente attraverso contributi in conto capitale o in conto interessi, così come previsti dalle l. 308/82 e 10/1991.

Successivamente, il provvedimento CIP 29 aprile 1992 n. 6 (come modificato e integrato dal decreto del Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato 4 agosto 1994), in applicazione della legge 9/1991, la quale nell'operazione di liberalizzazione della produzione di energia elettrica verde aveva imposto all'Enel l'obbligo di ritiro dell'energia elettrica prodotta e dato mandato al CIP per la determinazione del prezzo di cessione dell'energia elettrica prodotta, includendo un corrispettivo aggiuntivo a copertura dei maggiori costi delle diverse tecnologie, ha introdotto un meccanismo basato sulle tariffe di alimentazione⁹⁵. Il provvedimento disciplinava un sistema di prezzi incentivanti, per la cessione alla rete pubblica, sulla base di convenzioni⁹⁶, – dapprima all'ENEL ora al GSE - dell'energia prodotta a partire da fonti rinnovabili da impianti nuovi ed entrati in servizio dopo il 30 gennaio 1991⁹⁷.

Questo sistema è stato sostituito, anche se al momento solo sul piano normativo, in quanto i ritardi nell'avvio dei progetti

vedeva l'obbligo di acquisto dell'energia elettrica da fonti rinnovabili a carico delle imprese che forniscono corrente elettrica prodotta nell'area di fornitura da fonti energetiche rinnovabili, dietro la corresponsione di un prezzo minimo determinato, come misura di effetto equivalente in grado di creare ostacoli al commercio intracomunitario e vietata ai sensi dell'art. 28 TCE, ritiene che una tale misura nazionale sia giustificata a norma dell'art. 30 TCE.

⁹⁵ Anche, in questo caso, il meccanismo trovava applicazione sia per le fonti rinnovabili che per le fonti assimilate. Quest'ultime sono state escluse dal finanziamento CIP 6 dalla l. finanziaria 2007 (art.1, c. 1120).

⁹⁶ La convenzione tra impianto di produzione e Enel prima e ora GES sono concluse sulla base di una convenzione tipo approvata con decreti del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato del 25 settembre 1992.

⁹⁷ Il prezzo di cessione era determinato da due componenti: la componente di costo evitato e la componente di incentivazione. La prima componente riferibile al costo evitato di impianto, di esercizio e manutenzione e spese generali connesse, nonché al costo evitato del combustibile, era corrispondente al mancato costo che l'ENEL (oggi il GSE) avrebbe dovuto sostenere per la produzione dell'energia generata dall'impianto privato e veniva concessa per tutto il periodo della durata del contratto di fornitura (spesso anche 15 anni). La seconda, invece, basata sulla stima dei costi aggiuntivi per ogni singola tecnologia, veniva riconosciuta solamente per i primi 8 anni di esercizio dell'impianto.

In merito v. LORENZONI-ZINGARELLI, *Le fonti rinnovabili in energia un'opportunità politica industriale per l'Italia*, Milano, 2004, p. 36 e ss.

CIP6 fanno sì che il meccanismo potrebbe operare fino al 2020⁹⁸, da quello basato sui certificati verdi, introdotto con il d.lgs 79/1999⁹⁹.

In tempi più recenti, si è assistito ad un ritorno all'incentivazione mediante tariffe di alimentazione, dapprima esclusivamente per il settore fotovoltaico e, successivamente, per tutte le tipologie di fonti rinnovabili. Con decreti ministeriali 28 luglio 2005 e 6 febbraio 2006 è stato introdotto il c.d. conto energia per il fotovoltaico, successivamente modificato e integrato dal decreto ministeriale 19 febbraio 2007¹⁰⁰.

A seguito della legge finanziaria 2008 e a partire dal 2008, l'incentivazione mediante tariffe di alimentazione ha acquisito un carattere più generale, in quanto estendibile a tutte le fonti energetiche rinnovabili, ma al contempo limitato dalla potenza nominale dell'impianto. Restano salve, le disposizioni in vigore per gli impianti fotovoltaici.

Il c. 145, art. 2 di tale legge, prevede, infatti, che la produzione di energia elettrica mediante impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili, entrati in esercizio in data successiva al 31 dicembre 2007 di potenza nominale media annua non superiore a 1 MW, immessa nel sistema elettrico, ha diritto, in alternativa ai certificati verdi e su richiesta del produttore, a una tariffa fissa onnicomprensiva di entità variabile a seconda della fonte utilizzata¹⁰¹, per un periodo di 15 anni.

Infine, va tenuto in considerazione che ai meccanismi sopra richiamati, si sono nel tempo accompagnate, altre misure, integrative, legate a sgravi fiscali o a finanziamenti. Così, ad esempio, per quanto riguarda la produzione di energia elettrica (e

⁹⁸ Le ultime convenzioni relative a impianti alimentati da fonti rinnovabili scadranno nel 2019, mentre fino al 2020 sussisteranno convenzioni relative ad impianti alimentati da fonti assimilate. Vedi Relazione Aeeg. "Analisi e valutazioni relative al provvedimento Cip. N. 6/92, come successivamente modificato e integrato", 2007.

⁹⁹ Per la differenziazione tra i due meccanismi v. TAPPI, *I certificati verdi: meccanismo di funzionamento e profili giuridici*, in *Rass. giur., energia elett.*, 2006, p. 167.

¹⁰⁰ Quest'ultimo provvedimento è intervenuto per correggere le inefficienze dimostrate dal precedente regime di incentivazione, dovute essenzialmente alle modalità di accesso al sistema incentivante basate sulla presentazione di una richiesta senza garanzia di effettiva volontà di realizzazione dell'impianto.

¹⁰¹ V. tabella 3 allegata alla legge finanziaria 2008.

calorica e di biocarburanti) da biomassa, l'art. 1, comma 369, della l. finanziaria 2006, ha riconosciuto che i redditi derivanti dalla sua cessione sono considerati redditi agricoli.

Al circoscritto ambito di applicazione degli incentivi legati al meccanismo delle tariffe di alimentazione conseguente, da un lato, alla specificità della fonte rinnovabile incentivabile e, dall'altro, al limite della potenza nominale dell'impianto, si contrappone quello del sistema dei certificati verdi, caratterizzato, invece, da un'applicazione indistinta, che ne conferma la qualità di principale meccanismo di incentivazione predisposto dall'ordinamento italiano per la promozione dell'energia elettrica verde. Il meccanismo dei certificati verdi si basa sul riconoscimento a carico dei produttori di energia elettrica dell'obbligo di immettere annualmente in rete una quantità di energia elettrica da fer¹⁰². Il suddetto obbligo può essere soddisfatto tramite la produzione di energia rinnovabile oppure tramite l'acquisto di un adeguato numero di certificati verdi in possesso dei produttori privati di energia elettrica da fonte rinnovabile.

Il quadro normativo di riferimento, inizialmente costituito dal d.lgs 79/1999 e dal suo d.m. di attuazione (d.m. 11.11.1999)¹⁰³, è stato nel tempo arricchito da numerosi interventi, che, pur non stravolgendo nella sostanza l'originaria disciplina, hanno apporato significative modifiche ed integrazioni. Particolare rilievo hanno assunto il d.lgs 387/2003 e il relativo dm di attuazione 24 ottobre 2005; la l. 239/2004 e il relativo d.m. di attuazione 24 ottobre 2005; il d.lgs 152/2006; la l. finanziaria 2007, così come modificata dalla l. 222/2007, e la l. finanziaria 2008. Quest'ultimo provvedimento, in particolare, ha ridisegnato il quadro dei meccanismi di incentivazione per gli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili, entrati in esercizio in data successiva al 31 dicembre 2007, a seguito di nuova costruzione, rifacimento o potenziamento. I meccanismi di cui si avvale sono costituiti dalle tariffe di alimentazione, di cui sopra si è detto, e dai certificati verdi, dei quali ritocca la disciplina al fine di superarne i limiti emersi dalla sua concreta applicazione.

¹⁰² A questo proposito, v. Capitolo V.

¹⁰³ Il decreto è stato aggiornato con d.m. 18 marzo 2002.

Rispetto agli auspici iniziali, si è, nei fatti, riscontrato un mancato funzionamento di questo meccanismo¹⁰⁴, in particolare a causa del fatto che il prezzo dei certificati, anziché venir determinato dal mercato, coerentemente alla filosofia del meccanismo in questione, era fissato attraverso un meccanismo tariffario legato al vecchio schema CIP6, inoltre, non prevedeva un'articolazione del prezzo in base alle diverse tipologie di fonti¹⁰⁵.

Intendendo superare le criticità emerse, la l. finanziaria 2008 ha infatti apportato modifiche al meccanismo dei certificati verdi.

a) *Caratteri fondamentali dei certificati verdi.* I certificati verdi, definiti dalla lettera o) dell'articolo 2 del d.lgs 387/2003 come «diritti di cui al comma 3 dell'art. 11 del decreto legislativo 16 marzo 1999 n. 79, rilasciati nell'ambito dell'applicazione delle direttive di cui al comma 5 del medesimo decreto legislativo», vengono emessi dal GSE (Gestore del sistema elettrico) su richiesta e a favore dei produttori nazionali di energia elettrica da fonti rinnovabili, previo l'espletamento della procedura di qualificazione degli impianti utilizzati. Inoltre, i certificati possono essere rilasciati anche alle importazioni di elettricità da fer e in favore del GES¹⁰⁶.

La finanziaria 2008 ha modificato alcuni dei caratteri fondamentali dei certificati verdi. Innanzitutto, è stato prolungato il diritto all'emissione dei certificati da 12 anni a 15 anni per tutti gli impianti che sono entrati in esercizio successivamente al 31 dicembre 2007 (art. 2, comma 144, l. finanziaria 2008)¹⁰⁷. Inoltre, è

¹⁰⁴ Sui vantaggi e svantaggi economici dei certificati verdi v. FORLEO, *CV e sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili. Una rassegna di strumenti, scenari, mercati a confronto*, in *Rass. giur., energia elett.*, 2006, p. 215 e ss.

¹⁰⁵ V. NOMISMA, *op. cit.*, p. 29.

¹⁰⁶ Il coordinamento del meccanismo dei CV con quello precedente ha comportato l'emissione dei CV in favore del GRNT (ora GSE) in proporzione all'energia prodotta dagli impianti soggetti al regime CIP6 e della loro collocazione sul mercato ad un prezzo da determinarsi su parametri prefissati. Su questo aspetto, v. PERNAZZA, *I certificati verdi: un nuovo «bene giuridico»?», in Rass. giur., energia elett.*, 2006, p. 180.

¹⁰⁷ Inizialmente il diritto ai certificati verdi era di 8 anni, ad eccezione dei CV per gli impianti alimentati da biomasse e rifiuti, la cui durata era stata fissata dal dm 24 ottobre 2005 in 12 anni. Successivamente con il d.lgs 152/2006 la durata dei CV è stata uniformata a 12 anni.

In conseguenza dei vari cambiamenti verificatesi, la legge finanziaria 2008 ha

stata abbassata la *taglia* di un CV da 50 Mwh a 1 Mwh (art. 2, c. 147, l. finanziaria 2008)¹⁰⁸ e ciò vale anche per gli impianti diversi da quelli di cui al comma 143, aventi diritto ai certificati verdi, che continuano a beneficiare dei medesimi certificati, fermo restando il valore unitario dei certificati verdi di 1 Mwh.

È rimasta, invece, invariata la durata dei certificati, che emessi annualmente, devono essere utilizzati entro tre anni dalla loro emissione, pena la loro scadenza.

I CV sono assimilabili ai titoli di credito, ma presentano delle caratterizzazioni rispetto a questi per via della posizione giudica di cui essi sonolatori e del loro peculiare regime circolatorio che rendono in gran parte inutile il ricorso alla disciplina generale dei titoli di credito¹⁰⁹.

Sotto il primo profilo, infatti, il CV incorpora più che un'obbligazione dell'emittente, un'attestazione dell'adempimento di un obbligo del titolare, che peraltro quest'ultimo ha facoltà di utilizzare ovvero di trasferire: il CV, dunque, incorpora una facoltà di estinguere un obbligo¹¹⁰. In ragione della predeterminazione del contenuto del titolo, della sua durata, della prestazione del suo contenuto e dell'attività dell'emittente sono esclusi molti dei problemi interpretativi che caratterizzano invece i titoli di credito. Altrettanto accade sotto l'altro profilo, quello circolatorio, poiché la rigidità del meccanismo previsto per i CV, rende superfluo il richiamo alla disciplina generale dei titoli di credito.¹¹¹

b) L'emissione dei certificati verdi: presupposti e modalità. I certificati verdi spettano al produttore che produce energia da fonti energetiche rinnovabili, previo l'espletamento di una procedura di qualificazione dell'impianto.

inteso stabilire alcune precisazioni, onde fugare i problemi interpretativi conseguenti alle stratificazioni. A norma della finanziaria 2008 è possibile dire che il diritto ai certificati verdi: è 15 anni per tutti gli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili che siano entrati in esercizio dopo il 31 dicembre 2007; è di 12 anni per i soli impianti alimentati da fonti rinnovabili entrati in esercizio dopo il 1 aprile 1999 fino al 31 dicembre 2007; è di 8 anni per gli impianti di cui all'articolo 14, d.lgs 20/2007.

¹⁰⁸ La taglia originaria era di 100 MWh, con la l. 239/2004 è stata abbassata in 50 MWh.

¹⁰⁹ PERNAZZA, *op. cit.*, p. 191.

¹¹⁰ PERNAZZA, *op. cit.*, p. 191.

¹¹¹ PERNAZZA, *op. cit.*, p. 191.

Primo presupposto per l'emissione dei CV è dunque l'utilizzazione di fonti energetiche rinnovabili per la produzione di energia elettrica. In conseguenza delle modifiche intercorse nel tempo all'ambito di applicazione della normativa sull'energia elettrica verde, anche la categoria dei soggetti legittimati ad ottenere certificati verdi è stata oggetto di variazioni¹¹².

Secondo presupposto per l'ottenimento dei certificati verdi è la *qualificazione* dell'impianto ad opera del GSE¹¹³. Questa operazione - che presenta carattere sia documentale che operativo con sopralluoghi sugli impianti - intende assolvere ad una duplice finalità: verificare il rispetto dei requisiti di legge in merito alla tipologia di impianti, alle fonti utilizzate, agli interventi effettuati ed alle condizioni temporali previste e calcolare e certificare la quota di energia netta prodotta che può ricevere i CV¹¹⁴.

¹¹² In ragione del fatto che sia il d.lgs 79/1999 che il d.lgs 387/2003 estendevano i loro effetti a qualsiasi tipologia di rifiuti, inizialmente i certificati verdi erano anche rilasciati agli impianti che utilizzavano rifiuti inorganici. La legge finanziaria 2007 (l. 27/12/2006 n. 296) ha poi escluso tutti i rifiuti non biodegradabili dal beneficio degli incentivi riservati alle fonti rinnovabili.

L'emissione dei certificati verdi, ad opera della l. 239/2004, art. 1 c. 71, è stata consentita anche per l'energia elettrica prodotta con celle a combustibile, per quella prodotta con l'utilizzo dell'idrogeno (vettore energetico prodotto a partire da altre fonti primarie, anche fossili), nonché per l'energia prodotta da impianti di cogenerazione abbinati al teleriscaldamento limitatamente alla quota di energia termica effettivamente utilizzata per il teleriscaldamento (anche in questo caso la fonte primaria può essere fossile). Successivamente la legge finanziaria 2007 ha abrogato l'art. 1 c. 71 della l. 239/2004. L'art. 14 del d.lgs 8/2/2007 n. 20, relativo alla promozione della cogenerazione, ha precisato i termini temporali ai fini dell'accesso al meccanismo dei CV degli impianti in questione.

È rimasta, invece, invariata, ed anzi confermata, dall'art. 2, c. 143, della finanziaria 2008, la previsione dell'art. 8, c. 6, del d.lgs 387/2003, che ammette al rilascio dei certificati verdi anche gli impianti ibridi, ossia le «centrali che producono energia elettrica utilizzando sia fonti non rinnovabili, sia fonti rinnovabili, ivi inclusi gli impianti di co-combustione, vale a dire gli impianti che producono energia elettrica mediante combustione contemporanea di fonti non rinnovabili e di fonti rinnovabili» (art. 2, d.lgs 387/2003), poiché i certificati verdi vengono rilasciati solo in base al quantitativo di energia elettrica prodotta dall'utilizzo delle fonti rinnovabili.

¹¹³ Con d.m. del 21 dicembre 2007, sono state adottate le procedure per la qualificazione degli impianti.

¹¹⁴ «La funzione di certificazione è particolarmente importante perché l'incontenibilità di quanto attestato dai certificati costituisce il presupposto per l'attivazione di un mercato basato sullo scambio del valore correlato all'oggetto della certificazione. La possibilità, infatti, che la produzione di energia ovvero la capacità di produ-

Innanzitutto, ai sensi dell'art. 4 del d.m. 24/10/2005¹¹⁵ gli impianti, in esercizio o in progetto, che possono essere qualificati per il successivo rilascio dei certificati verdi, sono quelli entrati in esercizio in data successiva all'1 aprile 1999 a seguito di interventi di potenziamento, rifacimento totale, rifacimento parziale, riattivazione, nuova costruzione. Sono inoltre ammessi alla qualificazione anche gli impianti termoelettrici entrati in esercizio prima dell'1/4/1999, ma che successivamente a tale data operino come centrali ibride.

Per la verifica del rispetto dei requisiti di legge relativi alla tipologia di impianti, alle fonti utilizzate, agli interventi effettuati ed alle condizioni temporali previste si ritiene operi la fattispecie del silenzio-assenso, in caso di mancata risposta del GSE nei termini di legge (art. 4, comma 3 del d.m. 24/10/2005 e art. 3, comma 1 d.m. 24/10/200)¹¹⁶.

Per quanto riguarda la *certificazione della quantità* di energia, il d.m. 24/10/2005 ne stabilisce le modalità. Esso prevede precisi calcoli da effettuare per l'individuazione della quantità di energia da tenere in considerazione per la determinazione del numero di certificati verdi da emettere. Di fatti, l'energia incentivabile non necessariamente corrisponde alla totalità dell'energia prodotta dall'impianto ma varia in funzione della tipologia di intervento effettuato (ed eventualmente del suo costo e della fonte utilizzata)¹¹⁷.

La l. finanziaria 2008, come anticipato, ha introdotto in merito una rilevante modifica. A partire dal 2008, i certificati verdi vengono emessi in numero pari al prodotto della produzione netta di energia elettrica da fonti rinnovabili moltiplicata per il coefficiente, riferito alla tipologia della fonte, di cui all'allegata

zione di energia da fonte rinnovabile siano messe in discussione successivamente all'emissione dei certificati ed alla loro immissione in circolazione con pregiudizio dei cessionari priverebbe di valore i certificati e, di fatto, comprometterebbe la creazione di un mercato», PERNAZZA, *op. cit.*, p. 185.

¹¹⁵ Il Dm. 24/10/2005 sulla base delle disposizioni del d.lgs 387/2003, ha aggiornato le direttive per l'incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, sostituendo i precedenti D.M. 11/11/1999 e D.M. 18/03/2002 emanati in attuazione del d.lgs 79/1999.

¹¹⁶ PERNAZZA, *op. cit.*, p. 184.

¹¹⁷ V. PANELLA, *op. cit.*, p. 184.

tabella 2, mentre nel caso di impianti non alimentati da fonti rinnovabili il numero dei certificati è attribuito in misura corrispondente alla produzione netta di energia elettrica.

Ottenuta la qualificazione dell'impianto è possibile procedere all'*emissione* dei certificati verdi. L'emissione si concreta in un provvedimento amministrativo con il quale il GSE effettua una annotazione nel conto di proprietà del titolare¹¹⁸. Essa può avvenire in base all'effettiva produzione realizzata nell'anno precedente oppure in base ad una produzione attesa nell'anno in corso o nell'anno seguente. Nel primo caso, cioè nel caso dell'emissione a consuntivo, il numero di CV viene determinato in relazione all'effettiva produzione netta realizzata dall'impianto nell'anno precedente. Nel secondo caso, ovvero nel caso dell'emissione a preventivo, il numero di CV da emettere viene determinato dal valore della produzione netta attesa, come valutata nella fase preliminare di qualificazione dell'impianto. L'emissione a consuntivo può avvenire anche per impianti, sempre qualificati, ma non ancora entrati in esercizio, in questo caso si rendono necessarie tuttavia ulteriori formalità¹¹⁹.

c) La circolazione dei certificati verdi. La negoziabilità dei CV è stata riconosciuta dall'art. 11 del d.lgs n. 79 del 1999. Fondamenti della disciplina sono, innanzitutto, l'indipendenza del certificato dall'energia che rappresenta: esso, infatti, può essere negoziato separatamente dall'energia sottostante il che «garantisce al produttore un duplice flusso di ricavi, provenendo uno dalla vendita dell'energia e l'altro dalla vendita del certificato medesimo»¹²⁰. Inoltre, il principio per cui i CV sono oggetto di libero mercato e possono essere scambiati tanto nell'apposito segmento del mercato elettrico gestito dal GME quanto in base a contratti bilaterali.

¹¹⁸ Ritiene che l'iscrizione effettuata dal GSE nel conto di proprietà ha valore dichiarativo PERNAZZA, *op. cit.*, p. 189-190.

¹¹⁹ Come la presentazione di specifica documentazione e di presentare idonee garanzie in termini economici o in termini di energia a valere su altri impianti rinnovabili nella propria disponibilità, già qualificati, che il GRNT possa escutere in caso di scostamento tra valore effettivo di energia prodotta e valore dichiarato in sede di emissione. V. in merito TAPPI, *op. cit.*, p. 168.

¹²⁰ TAPPI, *op. cit.*, p. 168.

Il mercato dei CV, come osservato¹²¹, è frutto del sistema giuridico, esso non nasce da preesistenti rapporti socio-economici, ma costituisce una scelta politico-legislativa secondo la quale il raggiungimento di un fine di interesse pubblico – l’incentivazione dell’uso delle energie rinnovabili – viene perseguito attraverso la creazione di un mercato tra privati.

In ragione di queste specifiche finalità pubblicistiche, la negoziazione sul mercato elettrico è oggetto di una dettagliata normativa a carattere regolamentare che determina tra l’altro, gli operatori autorizzati e la procedura di ammissione, il coordinamento tra GME e il GSE per l’aggiornamento del registro dei CV, le modalità di contrattazione ivi inclusa la formulazione delle proposte di acquisto/vendita, la formazione del prezzo, l’esecuzione dei contratti e la regolazione dei pagamenti, le registrazioni e le informazioni a carico del GME¹²².

Per quanto riguarda la *negoziatio dei CV al di fuori del mercato* regolamentato, la normativa non detta disposizioni specifiche per le modalità con le quali essa deve avvenire. Accanto al contratto di compravendita, la dottrina configura altre forme contrattuali, come la permuta o il conferimento in società¹²³. Possono accedere alla negoziazione fuori mercato solo detentori e produttori ed importatori soggetti all’obbligazione verde¹²⁴. «La natura pubblicistica implica la nullità delle compravendite effettuate in favore di soggetti non legittimati»¹²⁵. Attesa l’inaccessibilità dei conti proprietà non è infatti possibile operare attraverso meccanismi di opponibilità assimilabili a quello della trascrizione immobiliare ed il ruolo del Gestore appare logicamente

¹²¹ PERNAZZA, *op. cit.*, p. 181.

¹²² In merito v. PERNAZZA, *op. cit.*, p. 182 e ss.

¹²³ PERNAZZA, *op. cit.*, p. 196.

¹²⁴ PERNAZZA, *op. cit.*, p. 196.

¹²⁵ PERNAZZA, *op. cit.*, p. 192. Lo stesso A. ritiene che i contratti bilaterali di trasferimento si perfezionano al momento della loro conclusione, ma non hanno effetto nei confronti di coloro che abbiano fatto registrare anteriormente l’acquisto del CV in base ad un qualsiasi titolo. Infatti, questi contratti sono sottoposti alla «validazione» del GSE. Tale intervento si ritiene non debba intendersi volto al controllo di validità ma ad assicurare efficacia al negozio che viene sottoposto a tale adempimento.

quello di garantire la prevalenza a chi proceda alla richiesta di trasferimento del titolo nel conto proprietà¹²⁶.

d) *L'estinzione dei certificati verdi*. L'estinzione dei certificati verdi può verificarsi secondo quattro modalità. La prima è, per così dire, legata all'utilizzo naturale del certificato verde ovvero all'esercizio della facoltà che esso incorpora, adempiendo così, in misura corrispondente al valore del certificato. Entro il 31 marzo di ogni anno il soggetto obbligato dichiara la quantità di energia prodotta o importata e trasmette per l'annullamento una corrispondente quantità di certificati relativi all'anno di riferimento. Una seconda ipotesi si configura, invece, nella decadenza del diritto connesso al decorso del tempo¹²⁷. Una terza possibilità di estinzione è conseguente all'annullamento del titolo dovuto a compensazione¹²⁸. Una quarta possibilità è data dalla decadenza del diritto con funzione sanzionatoria.

4.1. *Segue: e per la promozione dei biocarburanti*. Il sostegno economico ai biocarburanti si è inizialmente tradotto nella esenzione di determinati quantitativi di biodiesel, e poi di bioetanolo, dalla imposta di fabbricazione¹²⁹. Tra queste disposizioni a parti-

¹²⁶ PERNAZZA, *op. cit.*, p. 192.

¹²⁷ Secondo quanto disposto dalla finanziaria 2008, il GSE, su richiesta del produttore, ritira i certificati verdi, in scadenza nell'anno, ulteriori rispetto a quelli necessari per assolvere all'obbligo della quota minima dell'anno precedente, a un prezzo pari al prezzo medio riconosciuto ai certificati verdi registrato nell'anno precedente dal GME e trasmesso al GSE entro il 31 gennaio di ogni anno.

¹²⁸ Qualora il quantitativo di energia prodotto sia superiore a quanto preventivato, il GSE procede all'emissione del quantitativo residuo, nel caso contrario, invece, si procede al ritiro dei CV non spettanti. Nel caso in cui il produttore non sia in grado di restituire i CV emessi in eccesso, il GSE procede ad una sorta di *compensazione*, trattenendo i Cv di competenza del medesimo produttore, anche relativamente ad altri impianti di cui è titolare, oppure, in mancanza di Cv per l'anno di riferimento, la compensazione può essere fatta per lo stesso impianto sulle emissioni dei certificati dei due anni successivi. Per approfondimenti cfr. PANELLA, *op. cit.*, p. 155.

¹²⁹ Il primo stanziamento per la defiscalizzazione del bioetanolo usato come additivo risale alla finanziaria del 2001, ma il sistema è rimasto "ingessato" per molti anni, solo nel novembre del 2007 si è avuta l'autorizzazione della Commissione per l'approvazione del programma di defiscalizzazione, rendendo disponibili per l'ultimo scorcio del 2007 i fondi stanziati dalla Finanziaria 2005, per il triennio 2005-2007 ammontante a 73 milioni di euro l'anno per defiscalizzare un quantitativo di un milione di ettanetri annui. Per il prossimo triennio, per il quale è stato un analogo stanziamento, occorrerà attendere una nuova autorizzazione. Cfr. *Agrisole*, 2007, n. 45 p. 12.

re dalla finanziaria 2006, nel riconfermare l'esenzione dalle accise, si è riservata una quota ai biocarburanti prodotti nell'ambito di accordi di filiera. L'interesse verso la creazione di filiere è poi esplicitato dal c. 5 dell'art. 2-quater del d.l. 3/2006 che riconosce come la sottoscrizione di un'intesa di filiera o un contratto quadro, o contratti ad esso equiparati, costituisce titolo preferenziale: a) nei bandi pubblici per i finanziamenti delle iniziative e dei progetti nel settore della promozione delle energie rinnovabili e dell'impiego dei biocarburanti; b) nei contratti di fornitura dei biocarburanti per il trasporto ed il riscaldamento pubblici.

In attuazione di tale disposizione, il decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del 30 novembre 2006, onde favorire la stipulazione di tali contratti e tenuto conto del fatto che la recente costituzione del mercato agroenergetico non consente di desumere la rappresentatività specifica da alcuna fonte statistica ufficiale, nella necessità di definire per la filiera agroenergetica, le modalità di stipula dei contratti quadro in mancanza di intesa di filiera, ai sensi dell'art. 10, comma 2 del decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 102, stabilisce che «oltre ai soggetti economici di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 102, per la filiera del settore agroenergetico, in mancanza di intese di filiera, possono stipulare i contratti quadro le Organizzazioni professionali di produttori agricoli partecipanti al Tavolo agroalimentare istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e/o le Unioni nazionali di associazioni di produttori agricoli riconosciute»¹³⁰.

Recentemente, a partire dal gennaio 2007, il sistema è stato integrato dal meccanismo delle quote obbligatorie. Suddetto obbligo, preannunciato dalla finanziaria 2006, è stato normato dalla finanziaria 2007, che ha introdotto l'art. 2 *quater* nella legge di conversione del d.l. 10 gennaio 2006, n. 2 "Interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, dell'agroindustria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa". Secondo tale disposizione, è previsto l'obbligo per i soggetti che immettono in consumo benzina e

¹³⁰ Il primo contratto quadro è stato stipulato nel dicembre 2006 tra Coldiretti, Confagricoltura, Confederazione italiana degli agricoltori, Copagri e Unione seminativi, da una parte, e Assisole Assobiodiesel, dall'altra.

gasolio, prodotti a partire da fonti primarie non rinnovabili e destinati ad essere impiegati per autotrazione, di immettere in consumo nel territorio nazionale una quota minima di biocarburanti (biodiesel, bioetanolo e i suoi derivati, ETBE e bioidrogeno).

Per l'anno 2007, la quota è stata stabilita nell'1%, per il 2008 del 2,0%, mentre per il 2009 la quota è del 3%, secondo quanto stabilito dall'art. 2, c. 139, della l. finanziaria 2008¹³¹.

La disposizione ha incontrato molte difficoltà applicative a partire dal fatto che i decreti attuativi volti a regolamentare l'obbligo di immissione e le sanzioni in caso di mancato rispetto del suddetto obbligo hanno stentato ad avere un'immediata emanazione. Dopo una lunga attesa, essi sono stati finalmente emanati nell'aprile del 2008, sebbene pubblicati dopo qualche mese.

Per quanto riguarda la regolamentazione dell'obbligo di immissione in consumo nel territorio nazionale della quota minima di biocarburanti, esso è ora disciplinato dal decreto del MIPAAF n. 110 del 29 aprile 2008.

Oltre a disciplinare le regole per la determinazione delle quantità annue di immissione dei biocarburanti, esso introduce i "certificati di immissione in consumo di biocarburanti". Tali certificati, che hanno lo scopo di attestare l'immissione in consumo di biocarburanti sono rilasciati ai soggetti tenuti all'obbligo di immissione, nel caso in cui si tratti di biocarburanti fiscalmente agevolati (cioè non sottoposti ad accisa con aliquota ridotta) mentre verranno emessi a favore del MIPAAF, nel caso contrario. In quest'ultima circostanza, il Ministero li attribuirà a ciascun soggetto che ha immesso in consumo biocarburanti fiscalmente agevolati. In entrambi i casi i certificati hanno il valore di 10Gcal.

I certificati possono essere venduti sia sul libero mercato che sulla piattaforma per le contrattazioni che il Ministero promuoverà individuando un soggetto idoneo alla gestione della stessa.

Entro il 31 maggio di ogni anno il soggetto tenuto all'obbligo di immissione in consumo trasmette al Ministero i certificati, ai fini della verifica dell'assolvimento dell'obbligo.

¹³¹ La finanziaria 2008 ha semplificato la procedura per l'incremento dell'obbligo per raggiungere gli obiettivi comunitari che potrà avvenire per decreto senza ricorrere ad una norma primaria.

Dal mancato rispetto degli obblighi previsti per l'immissione in consumo di biocarburanti conseguono le sanzioni che sono state disposte con il decreto del Ministero dello sviluppo 23 aprile 2008, n. 100.

Parte seconda

La filiera agroenergetica

Capitolo quarto

Il coordinamento della filiera agroenergetica

Sommario: 1. Intervento pubblico e strutturazione del sistema agroenergetico - 2. Il concetto di filiera applicato al sistema agroenergetico - 3. Modelli organizzativi di coordinamento - 4. Modelli contrattuali di coordinamento - 5. Contrattazione programmata e distretti agroenergetici - 6. I contratti di filiera agroenergetica.

1. Intervento pubblico e strutturazione del sistema agroenergetico

Analizzando l'evoluzione dell'intervento pubblico¹ volto alla promozione delle agroenergie, emerge come esso abbia mirato in misura sempre più consapevole e incisiva alla strutturazione del sistema agroenergetico² attraverso la promozione dei rapporti di filiera. Una tale strategia di intervento trova sostegno nelle conclusioni degli economisti i quali, anch'essi, attribuiscono alla filiera agroenergetica un ruolo di primissimo piano.

La letteratura economica e specialistica che si è occupata delle agroenergie vede, infatti, nella realizzazione di consolidati processi di filiera la soluzione ottimale per lo sviluppo del comparto

¹ Sulla definizione di intervento pubblico v. ADORNATO, *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione programmata in agricoltura*, Milano, 1999, p. 85 e ss.

² Non esiste una definizione giuridica del concetto di sistema, né tanto meno di sistema agroenergetico. Con tale locuzione si vuole far qui riferimento a un concetto a-tecnico con il quale si intende descrivere - traendo ispirazione dalla più famosa definizione economica di sistema agroalimentare - l'insieme di elementi in interazione dinamica, organizzati in funzione dell'obiettivo della produzione di energia o di biocarburanti da biomassa. Sui profili giuridici del sistema agroalimentare, v. ALBISINNI, *Sistema agroalimentare*, Digesto disc. priv., Aggiornamento, II, Torino, 2003, p. 1244 e ss.

agroenergetico italiano. Si ritiene che «l'approccio agricolo *non food*» debba «essere sostenuto da una coerente politica agro-industriale che preveda l'adozione di misure fiscali ed interventi finanziari agevolativi, per promuovere lo sviluppo delle filiere agro-energetiche con un efficace sistema di accordi interprofessionali fra gli operatori del settore agricolo ed industriale, in grado di ridurre il rischio derivante dallo scarso coordinamento delle decisioni fra stadi di filiera ed informazioni non adeguate alle richieste degli operatori di filiera»³.

In particolare, poi, in considerazione della necessità di dover coniugare gli aspetti economici (redditività delle biomasse) con quelli ambientali (riduzione delle emissioni di Co2, risparmio di combustibili fossili, ecc)⁴, la filiera agroenergetica deve presentare un'ottimale «dimensione spaziale», che è quella locale, specialmente per quanto riguarda la produzione di energia elettrica e termica e, al massimo, nazionale, per quanto riguarda la produzione di biocarburanti, settore quest'ultimo, invece, che ancora privilegia «*commodities* reperite secondo una logica esclusivamente commerciale e, cioè, in base alla provenienza estera che ha costi di acquisizione meno elevati. Mentre, invece, è da preferire piuttosto la scelta di integrare la tradizionale *distribuzione* con una *rete* delle fonti di produzione capace di connettere tanti piccoli impianti di generazione diffusa sul territorio», con conseguente promozione di uno sviluppo non solo sostenibile⁵, ma anche «territorialmente condiviso»⁶. «L'attivazione di una filiera, infatti, implica necessariamente l'avvio e il coordinamento di una serie complessa di relazioni sul territorio in quanto la massima valorizzazione della filiera si ottiene prevedendo di mantenere le attività di raccolta, trasformazione e utilizzo in ambito loca-

³ Così ROSA, *Sinergie e multifunzionalità delle produzioni agro-energetiche*, in *Agriregionieuropa*, 2007, n. 9, rivista on line reperibile su www.agriregionieuropa.it.

⁴ Cfr. FRASCARELLI, *Aspetti normativi ed economici inerenti le filiere agroenergetiche*, *Atti del Convegno Impegno formativo della Facoltà di Agraria nel settore delle biomasse*, Perugia, 21 febbraio 2007.

⁵ Un evidente beneficio ambientale legato a tale soluzione è il risparmio di carburanti per il trasporto della biomassa verso un luogo più distante.

⁶ Così JODICE-MASINI, *La produzione di energia dell'agricoltura italiana*, in *L'energia del nostro futuro. La seconda vita dell'agricoltura*, a cura di JODICE-MASINI, Roma, 2006, p. 349.

le, attraverso l'adozione di impianti di medie o piccole dimensioni che utilizzino le risorse disponibili in zone ristrette e servite da una buona rete stradale»⁷.

La dimensione locale della filiera si traduce, così, nella filiera agroenergetica *corta*, cioè di limitato raggio di azione⁸, caratterizzata da impianti di trasformazione aventi una taglia piccola o media⁹, e nella filiera agroenergetica *integrata*, cioè “riassunta” nella medesima azienda agricola, con massimo beneficio del comparto primario¹⁰ o, addirittura, nella filiera agroenergetica *chiusa*, in cui la produzione di energia ottenuta nella azienda agricola è autoconsumata.

Nel caso della produzione industriale dei biocarburanti, invece, la dimensione locale, spesso viene declinata in nazionale. In ragione del fatto che tale tipologia produttiva, necessitando di un approvvigionamento di materia prima assai più consistente, dà luogo a una filiera agroenergetica lunga, peraltro, assai più complessa per la necessità di coordinare le numerose funzioni svolte nei diversi stadi della filiera. In questa circostanza, si ritiene che la soluzione ottimale di sviluppo, oltre all'integrazione verticale di filiera, debba essere accompagnata dalla integrazione orizzontale sul territorio, attraverso il ricorso al distretto agroenergetico¹¹.

⁷ Così INEA, *op. cit.*, p. 276.

⁸ A proposito della filiera corta del biogas, v. MIGLIARDI, *Il biogas: prospettive di produzione e di impiego per scopi energetici*, in *L'energia del nostro futuro. La seconda vita dell'agricoltura*, cit., p. 252.

⁹ Sull'importanza della microdiffusione degli impianti v. PICO, *Le colture energetiche dedicate ed i residui colturali: prospettive di produzione e di impiego per scopi energetici*, in *L'energia del nostro futuro. La seconda vita dell'agricoltura*, cit., p. 177.

¹⁰ Sui benefici conseguenti alla filiera agroenergetica integrata, v. PIN, *I biocarburanti: prospettive di produzione e di impiego per scopi energetici*, in *L'energia del nostro futuro. La seconda vita dell'agricoltura*, cit., p. 222-223.

¹¹ In tal senso, ROSA, *op. cit.* Che questi siano gli elementi fondamentali per lo sviluppo delle agroenergie è confermato, in maniera pressoché univoca dalle parti operanti nel settore in questione e/o da esso coinvolte, come emerge dall'indagine conoscitiva avviata nella precedente legislatura dalla IX Commissione permanente “Agricoltura e produzione agroalimentare”. Nel documento conclusivo dell'indagine si legge, infatti, che «nel corso delle audizioni è emersa pertanto la necessità di delineare un modello di sviluppo per il settore agroenergetico nel nostro Paese effettivamente incentrato sulle caratteristiche del territorio e dell'agricoltura praticata, tenuto conto che la vera sfida nel settore dell'energia da biomassa risiede nella possibilità di legare un impianto ad una filiera di produzione locale».

Pur potendo rinvenire anche nei primi interventi di settore riferimenti riconducibili alla creazione di rapporti di filiera, è solo nell'ultimo decennio che un tale indirizzo si afferma con forza.

Muovendo dalla prospettiva comunitaria, un primo richiamo va fatto a tutti i regolamenti che hanno introdotto un aiuto alle coltivazioni energetiche¹². Questa normativa – a partire dal reg. 2170/1990 – ha, infatti, richiesto, quale presupposto dell'erogazione dell'aiuto, la stipulazione di un contratto con l'impresa di trasformazione (o con il collettore). Anche se questa contrattualizzazione del rapporto ha lo scopo principale di garantire l'effettiva destinazione delle colture in questione al settore *no-food*, essa, indubbiamente, contribuisce all'instaurazione di rapporti più solidi tra i soggetti della filiera agro-energetica¹³.

Un espresso riferimento alla possibilità di sostenere un approccio integrato nella promozione delle agroenergie è previsto nell'attuale politica di sviluppo rurale. Gli Orientamenti strategici comunitari (OCS) in materia di sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2007-2013 evidenziano come «l'agricoltura e la silvicoltura si trovano in prima fila nel processo di sviluppo delle energie rinnovabili e di materie prime per la filiera bioenergetica» (paragrafo 3.2., lett. iii). In particolare, poi, sottolineano la necessità della promozione di una strategia di sviluppo locale. Grazie ad approcci integrati che coinvolgono gli agricoltori, gli addetti alla silvicoltura e gli altri attori rurali, si ritiene sarà possibile: salvaguardare e migliorare il patrimonio cultu-

¹² Bisogna, però, evidenziare come un primo segno di interesse verso la costruzione di rapporti di filiera è rinvenibile già, nell'ambito dei Programmi integrati mediterranei di cui al Reg. 2088/85. Nella disciplina del programma si prevedeva l'incentivazione di «altre attività a livello di piccole e medie imprese, in particolare quelle a monte e a valle dell'agricoltura e dell'industria agro-alimentare nonché quelle connesse all'impiego delle energie rinnovabili». V. Allegato II, al Reg. 2088/1985.

¹³ Analoga considerazione può essere espressa a proposito della disciplina sugli aiuti concessi alla produzione di bioenergia da parte del d.lgs 173/1997 e del suo decreto applicativo d.m. 401/1999, emanati in attuazione del Reg. 950/1997, secondo la quale gli aiuti per le colture energetiche potevano essere attribuiti, previa stipula di un contratto di fornitura. Va, poi, sottolineato il fatto che gli aiuti per la produzione di energia potevano essere concessi anche a progetti di auto-produzione energetica presentati da soggetti costituiti in forme giuridiche societarie rappresentative dei produttori agricoli e forestali (art. 2).

rale e naturale locale, aumentare la presa di coscienza e promuovere gli investimenti nelle specialità alimentari, nel turismo e nelle risorse ed *energie rinnovabili*.

In aderenza ai suggerimenti comunitari, il Piano di sviluppo nazionale (PSN) propone lo sviluppo di filiere agro-energetiche da biomasse vegetali e animali come una delle azioni chiave¹⁴. Il PSN, nello specifico, si rivolge alla promozione di progetti integrati di filiera per i quali suggerisce alcune misure potenzialmente integrabili¹⁵.

Conseguentemente, i piani di sviluppo rurali adottati dalle Regioni prevedono al loro interno diverse azioni a favore delle filiere agro-energetiche. «La lettura dei psr ci restituisce una fotografia delle realtà locali in cui si preferisce la creazione di reti di impianti di piccola scala in cui l'impiego delle biomasse ad uso energetico consente di valorizzare le risorse locali e di attivare la gestione sostenibile delle superfici agricole e boschive, piuttosto che sostenere impianti di grandi dimensioni, in cui si rischia di sottovalutare il potenziale impatto ambientale della logistica, in particolare del trasporto, connessa all'approvvigionamento di biomasse da aree distanti. Le Regioni ritengono comunque di poter mettere a punto azioni integrate secondo un approccio di filiera e di poter articolare gli interventi previsti in diversi assi e misure, per costruire sinergie e complementarietà con altri programmi e con

¹⁴ Si legge in tale documento: «lo sviluppo delle filiere bioenergetiche va perseguito in funzione dell'aumento del ricorso a fonti di energia rinnovabile ed è basato in particolar modo sull'utilizzo delle risorse forestali e di altre risorse energetiche presenti sul territorio» e «in particolare, la possibilità di sfruttare la vicinanza tra luogo di produzione e luogo di consumo e le grandi potenzialità di una trasformazione in loco rende opportuno lo sviluppo di filiere corte e la diffusione di impianti di medie e piccole dimensioni».

¹⁵ «Le misure dell'Asse II, con particolare attenzione a quelle per l'utilizzo sostenibile delle superfici forestali (nell'ambito dei piani di gestione e assestamento forestale), senza trascurare quelle previste per l'utilizzo sostenibile dei terreni agricoli; tutte quelle misure intese a ristrutturare il capitale fisico e promuovere l'innovazione, per finanziare investimenti necessari alla realizzazione di impianti di piccole e medie dimensioni per la combustione di biomassa, anche per piccole reti di calore, per favorire l'accesso ai terreni forestali e agricoli; le misure dell'Asse III per la diversificazione dell'economia rurale, per il miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali; azioni di formazione, informazione, animazione e consulenza sulle modalità e l'uso dell'energia da biomassa nel rispetto della sostenibilità ambientale».

altre fonti di finanziamento (Contratti di filiera; contratti di programma; Piani di finanziamento della ricerca agricola, PROBIO, Programmi regionali, ecc), sulla base delle caratteristiche e delle potenzialità del territorio, delle dimensioni e delle organizzazioni delle aziende esistenti e delle distanze fra zone di produzione delle biomasse e impianti di valorizzazione energetica»¹⁶.

Rimanendo nell'ambito regionale, altre iniziative a favore della promozione di filiere agroenergetiche sono rintracciabili nei piani energetici (ambientali) regionali¹⁷. A tal riguardo è possibile affermare che, in linea generale, i Pear puntano alla realizzazione, o al potenziamento, laddove già esistenti, di filiere che integrino tutti i processi dalla produzione e raccolta della biomassa al trasporto e alla sua trasformazione in energia o buocarburanti, anche grazie ad interventi pubblici di coordinamento tra i diversi soggetti della filiera. In particolare, poi, emerge, in maniera praticamente uniforme, l'interesse alla realizzazione di filiere caratterizzate da una dimensione locale, ove la distanza tra luogo di produzione della biomassa e luogo degli impianti di trasformazione della stessa sia breve, addirittura coincidente con il luogo di produzione¹⁸, con conseguente, taglia medio-piccola degli impianti¹⁹. Anche nei piani forestali regionali, laddove adottati, «tra le misure a tutela dell'ambiente con la funzione di mantenimento della presenza dell'uomo nelle aree montane, opportunità di lavoro e integrazione del reddito, è spesso annoverato l'utilizzo eco-compatibile di biomassa legnosa per fini energetici attraverso piccoli e medi impianti, anche per autoproduzione locale di energia, da promuovere nelle aree montane da singoli o da gruppi di imprenditori agro-forestali o dagli stessi enti pubblici»²⁰.

Sul piano programmatico nazionale, l'organizzazione della filiera biomassa è posta quale obiettivo da perseguire dal *Libro Bianco sulle fonti rinnovabili*.

¹⁶ INEA, *op. cit.*, p. 323.

¹⁷ INEA, *op. cit.*, p. 313.

¹⁸ V., in particolare, il piano energetico della Regione Emilia-Romagna.

¹⁹ Particolarmente significativi da questo punto di vista, i piani energetici della Basilicata, della Campania, dell'Emilia Romagna, della Liguria, della Lombardia, delle Marche, del Molise, della Puglia, Umbria, Puglia, Valle d'Aosta e Veneto.

²⁰ INEA, *op. cit.*, p. 320.

Il successivo *Programma nazionale per la valorizzazione delle biomasse agricole e forestali* considera il raggruppamento in filiera, così come avviene per le coltivazioni di prodotti da utilizzare per l'alimentazione umana e animale, essenziale per rispondere alle esigenze di ottimizzare gli interventi. In tal senso, per consolidato linguaggio comune, individua quattro filiere: filiera biodiesel, filiera bioetanolo, filiera termica e filiera digestione anaerobica. E così, attraverso il PNVBAF, «sono state finanziate azioni che, per la prima volta, erano finalizzate ad organizzare le filiere-agroenergetiche in un contesto di sviluppo sostenibile per l'ottenimento di biocombustibili solidi destinati ad usi elettrici e termici e di biocarburanti e biocombustibili liquidi per autotrazione e per il riscaldamento».

Un ulteriore impulso in questa direzione proviene dal successivo *Programma nazionale biocombustibili* (PROBIO), il quale ha aperto il finanziamento a progetti regionali e interregionali a carattere dimostrativo, con il coinvolgimento di Amministrazioni locali e imprenditori agricoli e industriali per lo sviluppo di filiere locali, soprattutto ligneocellulosiche (cippato di legno) e biodiesel²¹. Le azioni previste dal programma predisposto dal MIPAAF in ottemperanza all'art. 3 della legge 423/98, infatti, pur essendo incentrate sugli agricoltori, promuovono le filiere biocombustibili nel loro complesso²².

L'interesse verso la realizzazione delle filiere agroenergetiche è, infine, particolarmente evidente nella legislazione di settore dell'ultimo triennio, anche se già nei primi provvedimenti a favore delle energie rinnovabili è possibile rinvenire indicazioni in questa direzione, principalmente con riferimento all'integrazione orizzontale tra imprenditori agricoli²³.

Nella normativa più recente, invece, si assiste alla esplicita affermazione del riconoscimento del rilevante ruolo delle filiere

²¹ INEA, *op. cit.*, p. 274.

²² Per approfondimenti sull'attuazione del programma PROBIO, v. INEA, *op. cit.*, p. 274 e ss.

²³ Sia la l. 308/1982 e 10/1991, prevedevano, infatti, incentivi per la realizzazione di investimenti a favore delle aziende agricole, singole od associate, nonché a consorzi di imprese agricole. Cfr. art. 12, l. 308/1982 e art.13, l. 10/1991.

agro-energetiche, le quali sono elemento di preferenza nella assegnazione degli incentivi.

L'art. 5 del d.lgs 128/2005, nell'estendere anche alla politica di incentivazione delle colture dedicate alla produzione di biocarburanti e di altri carburanti rinnovabili la possibilità di adottare i provvedimenti previsti dall'art. 5, c. 5 del d.lgs 387/2003, dispone che tali atti possono, altresì, prevedere misure incentivanti per la stipula di accordi di filiera con le principali organizzazioni del settore agricolo e del settore dei carburanti per trasporti. Di fatti, con la finanziaria 2006, una quota del contingente di biocarburanti oggetto di esenzione dalle accise è riservata ai biocarburanti prodotti nell'ambito di accordi di filiera.

Con l. 11 marzo 2006 n. 81 di conversione del d.l. 10 gennaio 2006, n. 2, si è andati oltre. Si dispone, infatti, l'obbligo per i produttori di carburanti diesel e di benzina di immettere al consumo biocarburanti di origine agricola oggetto *di un'intesa di filiera, o di un contratto quadro, o di un contratto di programma agroenergetico*²⁴.

Le pubbliche amministrazioni, poi, sono invitate a stipulare contratti o accordi di programma con i soggetti interessati al fine di promuovere la produzione e l'impiego di biomasse e di biocarburanti di origine agricola, la ricerca e lo sviluppo di specie e varietà vegetali da destinare ad utilizzazioni energetiche.

A rafforzamento di questa logica integrativa con d.p.c.m. 26 febbraio 2006 sono stati istituiti i tavoli di filiera agroenergetica.

La legge 81/2006 si occupa anche di promuovere le filiere agroenergetiche nell'ambito dell'energia elettrica verde, assicurando nella trasmissione nazionale la precedenza, per una quota annuale fino al 30 per cento, all'energia elettrica prodotta da biomasse o da biogas oggetto *di un'intesa di filiera o di un contratto quadro o di un contratto di programma agroenergetico*.

²⁴ Sia le intese di filiera e che i contratti quadro nonché i contratti di programma agroenergetici costituiscono titolo preferenziale: a) nei bandi pubblici per i finanziamenti delle iniziative e dei progetti nel settore della promozione delle energie rinnovabili e dell'impiego dei biocarburanti; b) nei contratti di fornitura dei biocarburanti per il trasporto ed il riscaldamento pubblici.

La legge 296/06 (legge finanziaria 2007), modificando il d.lgs 128/05 e l'art. 2 *quater* della legge ha previsto la costituzione di un fondo per la promozione e lo sviluppo delle filiere agro-energetiche.

Ma è soprattutto con la finanziaria 2007 che si ha una maggiore presa di coscienza della necessità di promuovere con più forza l'integrazione anche in questo comparto energetico. Nella prospettiva della revisione dei certificati verdi, si stabilisce che questa deve tenere in considerazione: l'impiego a fini energetici delle materie prime provenienti dai *contratti di coltivazione* di cui al reg. 1782/2003; l'impiego a fini energetici di prodotti e materiali residui provenienti dall'agricoltura, dalla zootecnia, dalle attività forestali e di trasformazione alimentare, nell'ambito di progetti rivolti a favorire la formazione di *distretti locali agro-energetici*; l'impiego a fini energetici di materie prime provenienti da pratiche di coltivazione a basso consumo energetico e in grado di conservare o integrare il contenuto di carbonio del suolo.

L'avvenuta modifica dei certificati verdi, recentemente emanata, mira effettivamente ad incentivare la produzione di energia elettrica mediante impianti alimentati da biomasse e biogas derivanti da prodotti agricoli, di allevamento e forestali, ivi inclusi i sottoprodotti, ottenuti nell'ambito di *intese di filiera o contratti quadro* ai sensi degli articoli 9 e 10 del d.lgs. 17 maggio 2005, n. 102 oppure di *filiera corte*, cioè ottenuti entro un raggio di 70 chilometri dall'impianto.

Altra significativa iniziativa su questo fronte è la previsione della stipulazione di contratti di filiera anche per la promozione delle filiere agroenergetiche, secondo quanto stabilito dal decreto MIPAAF 22 novembre 2007.

A completamento del quadro qui descritto, possono richiamarsi quelle disposizioni che sono intervenute al fine di promuovere la produzione di energia elettrica e calorica e di biocarburanti nell'impresa agricola, con ciò agevolando la realizzazione di una filiera agroenergetica integrata²⁵.

²⁵ Bisogna peraltro evidenziare come gran parte dei più recenti provvedimenti adottati si siano collocati sulla scia di una serie di disegni di legge presentati al fine della promozione, in generale, del settore agroenergetico, ma in particolare della filiera agroenergetica, evidenziata come elemento necessario per lo sviluppo dell'intero settore. A tal fine, particolarmente significativi sono alcuni disegni di legge, ove non solo si fa riferimento ai contratti o intese quadro (ddl 14 luglio 2006, ddl 1385; 24 ottobre 2006, ddl 1113), ma anche alle organizzazioni di produttori agroenergetici (10 agosto 2006, ddl 1603; 27 febbraio 2007, ddl 2301; 15 giugno 2007, n. 2792);

L'*excursus* appena concluso consente di compiere alcune considerazioni sulle caratterizzazioni assunte dall'intervento pubblico in questo settore. Emerge, innanzitutto, come siano seguite le orme dell'intervento pubblico che, negli ultimi anni, ha interessato il sistema agroalimentare e, più, in generale l'intero comparto primario. In riferimento a ciò, autorevole dottrina²⁶ ha messo in luce come la recente evoluzione dell'intervento pubblico in agricoltura si sia mossa verso una duplice direzione. Per un verso, in relazione ai fenomeni di integrazione dell'agricoltura con il resto del sistema economico, che caratterizzano da tempo il sistema agroalimentare²⁷, l'intervento pubblico ha, essenzialmente, mirato a razionalizzare il complesso delle azioni tra i soggetti delle filiere, promuovendo l'associazionismo dei produttori e una concertazione di tipo macroeconomico. Per altro verso, in relazione all'integrazione dell'agricoltura con i fattori esterni al sistema agro-alimentare «ovvero, ad uno specifico contesto territoriale, (...) che rivela molteplici connessioni tra l'attività agricola e l'insieme del tessuto socio-economico»²⁸, esso è stato caratterizzato da misure connotate da alta specificità territoriale.

Analogamente, l'intervento pubblico nel sistema agroenergetico mira, da un lato, all'instaurarsi di una logica di filiera, con la relativa formalizzazione delle relazioni tra gli attori della catena agroenergetica e, dall'altro, alla valorizzazione della dimensione spaziale dello sviluppo di tali relazioni.

In questa forbice, nella prima direzione, possono collocarsi gli interventi nazionali volti alla promozione di intese, contratti-quadro e di contratti di programma. Mentre, sul versante della "dimensione territoriale", sono, indubbiamente, significative le misure volte a promuovere le filiere corte, cioè contestualizzate in un determinato territorio di cui si intende promuovere uno svi-

alla creazione di consorzi per la fornitura di energia alla p.a. (ddl 3 ottobre 2006, n. 1751), a contratti di programma (ddl 28 aprile 2006, n. 289) e alla creazione dei distretti agroenergetici (ddl 10 agosto 2006, n. 1603).

²⁶ ADORNATO, *op. cit.*, p. 76 e ss.

²⁷ Su cui v. PAOLONI, *Gli accordi interprofessionali in agricoltura*, Padova, 2000, p. 3 e ss; JANNARELLI, *Iniziativa economica privata ed intervento pubblico nell'agricoltura orientata al mercato*, in *Diritto agrario e società industriale*, II, Bari, 1993, p. 3 e ss.

²⁸ Così ADORNATO, *op. cit.*, p. 82.

luppo integrato, che esaltano il ruolo multifunzionale dell'impresa agricola.

Le similitudini riscontrabili nell'operatività dell'intervento pubblico nei due diversi sistemi, quello agroalimentare e quello agroenergetico, evidenziano, inoltre, come in quest'ultimo, la strutturazione giuridica si sia, principalmente, tradotta nell'applicazione degli stessi strumenti previsti per il primo settore, ove, le logiche di filiera sono da tempo operative e, al contrario del primo, nate spontaneamente e solo successivamente regolamentate e rafforzate tramite l'intervento pubblico.

L'interesse principale di promuovere uno sviluppo coordinato o integrato, anziché isolato, dei settori coinvolti (agricolo, trasformazione, distribuzione, trasporti, etc.) nel sistema agroenergetico, intende perseguire, infatti, gli stessi vantaggi che conseguono dal coordinamento degli attori nel sistema agroalimentare, tramite relazioni verticali tra imprese che svolgono differenti fasi del processo produttivo e/o relazioni orizzontali tra imprese che svolgono la stessa fase.

La letteratura economica insegna, a tal proposito, che le forme di coordinamento consentono, innanzitutto, «la minimizzazione dei costi di transazione, vale a dire degli oneri relativi agli scambi di beni e servizi, alla cui formazione contribuisce l'esistenza di condizioni di incertezza e di asimmetria informativa. Nelle analisi delle motivazioni che spingono a ricorrere alle diverse forme di coordinazione, non si può prescindere dalle caratteristiche delle imprese agricole che, in genere, sono unità piccole, disperse parzialmente, *price takers* e produttrici di beni indifferenziati. Date queste caratteristiche, le imprese acquirenti, così come anche quelle venditrici di input, sono in grado di esercitare su di esse un potere di oligopsonio. Ne deriva la necessità, per le imprese agricole, di riuscire a fronteggiare il potere contrattuale della controparte - industrie di trasformazione e commercializzazione - che richiede prodotti da trasformare forniti in quantità, qualità e tempi prestabiliti. Per soddisfare tali esigenze, è necessario che si stabilisca un rapporto stretto e continuo tra fornitori ed utilizzatori, nell'ambito del quale, però, i primi riescano a tutelare i propri interessi. Il livello di efficienza di una filiera dipende proprio dal coordinamento tra i diversi attori che vi prendono parte,

oltre che dai meccanismi di ripartizione del valore aggiunto»²⁹.

L'integrazione economica di filiera è, dunque, un meccanismo indispensabile anche per lo sviluppo del settore agroenergetico, muovendo questo dagli stessi presupposti strutturali del comparto agricolo che caratterizzano anche il settore agroalimentare.

L'applicazione di identici strumenti operativi, o meglio, l'applicazione degli strumenti precedentemente previsti per l'agroalimentare a quello agroenergetico richiede, invece, un'attenta valutazione sulla loro idoneità a garantire e rafforzare l'integrazione economica della filiera agroenergetica. È opportuno, dunque, analizzare quali possono essere le forme di coordinamento di cui può avvantaggiarsi la filiera agroenergetica. Ciò verrà fatto distinguendo, a tal fine, tra modelli organizzativi di coordinamento e modelli contrattuali di coordinamento³⁰.

2. Il concetto di filiera applicato al sistema agroenergetico

In generale, il concetto di filiera applicato all'agricoltura, prima di entrare a far parte del linguaggio legislativo ed istituzionale, è appartenuto – e tutt'ora appartiene - allo strumentario degli economisti agrari per l'analisi dei sistemi agroalimentari. Occorre, peraltro, precisare che il suo ingresso nell'economia agraria italiana è piuttosto recente, risalendo agli anni '80, ed è conseguenza delle ricerche svolte nel decennio precedente in Francia dagli economisti industriali, prima, e dagli economisti agrari, poi³¹. La sua origine, invece, si riviene nell'economia politica clas-

²⁹ Così CONTO', *Economia e organizzazione delle filiere agroalimentari*, Milano, 2005, p. 478.

³⁰ La formula modelli organizzativi e modelli contrattuali di coordinamento trae ispirazione dalle interessanti pagine di CAFAGGI, *Reti di imprese tra regolazione e norme sociali. Nuove sfide per diritto e economia*, Bologna, 2004, p. 85 e ss, ove viene utilizzata per l'analisi del coordinamento delle reti di impresa nell'ambito dei distretti industriali.

³¹ In argomento v. STRAMBI, *La filiera di produzione agro-alimentare: spunti di riflessione e prospettive di studio*, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, atti del VII Congresso mondiale di Diritto agrario dell'UMAU in memoria di Louis Lorvellec, Pisa-Siena, 5-9 novembre 2002, Milano, Vol. II, 2004, p. 23 e ss; DE MURO, *Sul concetto di filiera*, in *QA*, 1992, 46, p. 37 e ss.

sica, in particolare negli studi di A. SMITH e K. MARX relativi alla descrizione dei fenomeni della divisione del lavoro e della forte specializzazione caratteristici di un mercato capitalistico³². Le filiere sono da ritenersi, infatti, quale prodotto di «una sempre crescente divisione del lavoro sociale, cioè una sempre maggiore specializzazione del prodotto che viene fabbricato come merce da un determinato capitalista, un sempre maggiore scindersi dei processi di produzione complementari in processi resi autonomi»³³. L'utilità del concetto di filiera serve proprio a mettere in luce l'insieme delle relazioni che sussistono tra processi autonomi un tempo indivisi, cioè tra diverse tipologie di attività produttive che intervengono nella produzione di un unico prodotto finale³⁴. Con particolare riferimento all'agricoltura, il concetto di filiera pone l'attenzione sulle relazioni intraprese da questa con altre branche della produzione, quali l'industria, il commercio e così via. Ed in considerazione del fatto che l'intensificarsi dei rapporti intersettoriali ha coinvolto, soprattutto, la produzione di beni agricoli destinati all'alimentazione, il concetto di filiera ha trovato applicazione principalmente nel settore agro-alimentare, ove viene utilizzato per «analizzare i mercati agro-alimentari, riconoscendo il peso che oggi hanno le componenti del sistema agro-alimentare diverse dall'agricoltura, quali l'industria di trasformazione e la grande distribuzione»³⁵.

Proprio a questo settore si riferiscono le più seguite definizioni fornite dagli economisti. Secondo una prima definizione³⁶, una filiera agroalimentare si riferisce agli itinerari seguiti dai prodotti agroalimentari nell'apparato di produzione-trasformazione-distribuzione e ai differenti flussi che vi sono legati» che vede il coinvolgimento di imprese, pubbliche amministrazioni, associazioni di categoria e lungo il quale le relazioni tra tali tipo-

³² Per una critica all'uso del concetto di filiera nella letteratura economica, v. DE MURO, *op. cit.*, p. 15 e ss.

³³ MARX, *Il Capitale. Critica dell'economia politica*, Roma, 1980, II, p. 40, citato in DE MURO, *op. cit.*, p. 60.

³⁴ Cfr. DE MURO, *op. cit.*, p. 60.

³⁵ STRAMBI, *op. cit.*, p. 26.

³⁶ Il riferimento è a MALASSIS, *Economie agro-alimentaire*, Parigi, 1973 pp. 132 e ss.

logie di soggetti derivano sostanzialmente dall'economia contrattuale³⁷.

Secondo una seconda ricostruzione, invece, essa rappresenta «l'insieme degli agenti economici, amministrativi e politici che direttamente o indirettamente, operano lungo l'itinerario economico di un prodotto dallo stadio iniziale della produzione a quello finale di utilizzazione»³⁸.

E proprio con il significato di complesso di relazioni tra più soggetti coinvolti dal percorso di un prodotto, in particolare, di un alimento, il concetto di filiera è stato più volte utilizzato dal legislatore.

I primi e principali riferimenti normativi che esplicitamente si rivolgono alla promozione della filiera sono rappresentati dal d.lgs 173 del 1998, il cui Titolo III è dedicato al «Rafforzamento strutturale delle imprese e integrazione economica della filiera» e dal d.lgs 228/2001, il cui capo IV è dedicato al «Rafforzamento della filiera agroalimentare».

In nessuno dei due atti legislativi è contenuta un'espressa definizione di filiera. Emerge dalle disposizioni ivi contenute, sia nel primo che nel secondo decreto legislativo, un'ampia accezione di filiera vicina a quella degli economisti, che vede coinvolti oltre ad imprenditori, altri soggetti, come consumatori, pubblica amministrazione, politici, etc³⁹. «Infatti, pur senza entrare nel merito del contenuto dei singoli articoli del Capo citato, si nota che alcuni di essi (per esempio l'art. 17 Trasferimento di adeguato vantaggio economico ai produttori agricoli; gli artt. 26 e ss relativi alle Organizzazioni di produttori) sono diretti a «rafforzare», ovvero promuovere, sviluppare, ammodernare, il segmento della filiera rappresentato dagli imprenditori agricoli, considerati l'anello più debole della catena, mentre altri (v. per esempio, l'art. 20 Istituti di concertazione; l'art. 25 Organizzazione interprofessionali; l'art. 31 programmazione negoziata) mirano a favorire

³⁷ Cfr. STRAMBI, *op. cit.*, p. 27.

³⁸ SACCOMANDI, *Istituzioni di Economia dei mercati dei prodotti agricoli*, Roma, 1991, p. 213.

³⁹ In aderenza anche a quanto stabilito dal DAAAPF di allora (anni 2001-2003), che accoglie una definizione di filiera comprendente sia gli agenti economici che quelli amministrativi e politici, riprendendo testualmente la definizione di SACCOMANDI.

l'integrazione e il rapporto tra quelli che presumibilmente sono da considerare i vari soggetti della filiera, vale a dire imprenditori, consumatori, pubblica amministrazione, politici, ecc»⁴⁰.

La prima definizione positiva di filiera che si riviene nell'ordinamento nazionale è dettata dal decreto ministeriale del MIPAF del 1 agosto 2003 ai fini dell'applicazione della disciplina dei contratti di filiera⁴¹. Successivamente tale definizione è stata estesa anche alla filiera agroenergetica, per via dell'ampliamento dell'ambito di applicazione dei contratti di filiera⁴². Per filiera agroenergetica, ai fini di tale disciplina, deve intendersi: l'insieme delle fasi di produzione, trasformazione e di commercializzazione di biomasse di origine agricola e di prodotti energetici. I soggetti della filiera sono così individuati: le imprese che concorrono direttamente alla produzione, raccolta, trasformazione e commercializzazione di prodotti (...) agroenergetici e le imprese che forniscono servizi e mezzi di produzione.

La definizione riportata nella disposizione regolamentare descrive sinteticamente le fasi di una filiera agroenergetica-tipo. Ovviamente, esse varieranno a seconda della filiera che verrà considerata nello specifico, così come varieranno i soggetti che la costituiranno. Così, ad esempio, nel caso della filiera dei biocarburanti sono stati evidenziati dalla letteratura economica i seguenti protagonisti: «produttori della biomassa agricola, chi produce gli impianti e la tecnologia, i produttori di biocombustibili, i costruttori di veicoli, la logistica, la distribuzione e i consumatori»⁴³.

Va comunque sottolineato il ruolo che, anche in questo con-

⁴⁰ STRAMBI, *op. cit.*, p. 30

⁴¹ L'articolo 66, comma 2 della legge 27 dicembre 2002 n. 289, ha previsto la possibilità di stipulare contratti di filiera tra Ministero per le politiche agricole e forestali e soggetti privati al fine della promozione di progetti di rilievo interregionale. Secondo il dm. Per filiera agroalimentare si intende: l'insieme delle fasi di produzione, trasformazione, di commercializzazione e distribuzione dei prodotti agricoli e agroalimentari. I soggetti della filiera sono così individuati: le imprese che concorrono direttamente alla produzione, raccolta, trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli e agroalimentari e le imprese che forniscono servizi e mezzi di produzione.

⁴² Cfr. decreto MIPAAF 22 novembre 2007.

⁴³ INEA, *op. cit.*, p. 221.

testo, viene svolto dagli attori pubblici, i quali, ancorché non richiamati nella definizione di cui sopra, partecipano alle vicende della filiera, come dimostra la stipulazione dei contratti di filiera stessi, di cui una parte contrattuale è il ministero.

Una precisazione finale prima di passare all'analisi delle forme di coordinamento operanti nella filiera agroenergetica, utile ad individuarne la disciplina. Finora si è sempre trattato del rapporto tra agroenergia e agroalimentare. Sussiste, invece, un altro termine di confronto che va tenuto in considerazione: l'agroindustria. Si tratta, tuttavia, di un concetto dal contenuto indefinito, al quale, come evidenziato in dottrina⁴⁴, possono ricondursi diversi significati: «a) quello di indicare, con un'espressione atecnica e generica, l'intero settore produttivo situato a monte della produzione agricola e, quindi, la produzione di beni strumentali al settore agricolo (quali, ad es., sementi, prodotti chimici per la disinfestazione o per la concimazione del terreno, macchine agricole, ecc.); b) quello sinonimo di «agroalimentare» (...); c) in terzo luogo, potrebbe, ancora intendersi con tale termine l'insieme delle imprese volte alla produzione di prodotti agricoli trasformati indipendentemente dalla loro natura alimentare; si tratterebbe, quindi, di una nozione più ampia rispetto a quella sottesa al termine agroalimentare, caratterizzata dal fatto di comprendere anche la produzione di prodotti trasformati, pur se a destinazione non alimentare»⁴⁵. Dall'analisi della legislazione in cui compare il riferimento all'agroindustria non è possibile trarre univoche indicazioni sul suo significato, anche se emerge come sia l'ultima delle definizioni indicate ad essere la ricostruzione più convincente⁴⁶. Intendendo, l'agroindustria in questo senso è agevole ricondurvi anche l'attività agroenergetica, con la conseguenza della possibile applicazione a quest'ultima dei riferimenti normativi vigenti per la prima, nella consapevolezza, comunque, che non esistendo un'unica accezione di agroindustriale accolta dal legislatore non potrà prescindere da una valutazione caso per caso⁴⁷.

⁴⁴ Così RUSSO, *Agroindustria, Digesto disc. priv., Aggiornamento*, Torino, 2003, p. 78.

⁴⁵ RUSSO, *ult. op. cit.*, p. 78.

⁴⁶ Su cui v. RUSSO, *ult. op. cit.*, p. 77 e ss.

⁴⁷ Su cui v. RUSSO, *ult. op. cit.*, p. 77 e ss.

3. *Modelli organizzativi di coordinamento*

La *cooperativa* rappresenta il primo strumento utile per superare la polverizzazione delle strutture produttive agricole e rafforzare la competitività. Tutte e quattro le tipologie di cooperative operanti in agricoltura - cooperative d'acquisto, cooperative di servizi agricoli, cooperative di conservazione, trasformazione e di alienazione e cooperative di conduzione⁴⁸ - possono giocare un ruolo rilevante per la promozione delle agroenergie sotto il profilo dell'offerta di biomassa⁴⁹. Analogo discorso può essere fatto per i consorzi, anch'essi strumenti di raccordo tra imprenditori agricoli⁵⁰.

Peraltro, la cooperativa o il consorzio possono anche attrezzarsi per trasformare essi stessi la biomassa in energia elettrica, calorica o in biocarburanti. Inoltre, possono compiere delle operazioni intermedie, come la spremitura della biomassa ottenendo oli vegetali da alienare direttamente alle industrie di trasformazione, accorciando di fatto gli anelli della catena e consentendo, in tal modo, di trattenere nel settore primario il valore aggiunto della trasformazione.

La possibilità di compiere simili operazioni è offerta, innanzitutto, dall'art. 1 del d.lgs 228/2001, che ha positivizzato una risalente e consolidata giurisprudenza che ha elaborato il c.d. criterio della trasparenza. Secondo tale orientamento giurisprudenziale: «sono agricole le cooperative di trasformazione e vendita che utilizzano nella loro attività, con assoluta prevalenza, i prodotti dei loro soci, che devono essere tutti imprenditori agricoli» poiché «la struttura giuridica cooperativa, di tipo societario, viene considerata solo come una “formalità” rispetto alla sostanza delle operazioni che essa compie, che consistono nelle attività di trasformazione e alienazione dei prodotti agricoli realizzate in forma comune dalla somma dei soci cooperanti imprenditori

⁴⁸ V. COSTATO, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, Milano, 2008, p. 376.

⁴⁹ Sulle cooperative agricole v. COSTATO, *ult. op. cit.*, p. 376 e ss; GERMANO', *Manuale di diritto agrario*, p. 146 e ss.

⁵⁰ Sui consorzi, v. PAOLONI, *Consorzi fra produttori agricoli*, in *Digesto discipline privatistiche, Aggiornamento*, 2000, p. 215 e ss, e la bibliografia ivi citata.

agricoli. Per tale ragione è necessario che i prodotti conservati, trasformati e venduti siano tutti originati dall'attività produttiva dei soci agricoltori, poiché in ipotesi contraria "trasparirebbe" una attività commerciale collegata ai conferimenti di non agricoltori, e dunque, cadrebbe la natura agricola della cooperativa»⁵¹.

L'art. 1 del d.lgs 228/2001, alla luce di ciò, afferma che sono «imprenditori agricoli le cooperative di imprenditori agricoli ed i loro consorzi quando utilizzano per lo svolgimento delle attività di cui all'articolo 2135 del codice civile (...), prevalentemente prodotti dei soci, ovvero forniscono prevalentemente ai soci beni e servizi diretti alla cura ed allo sviluppo del ciclo biologico»⁵².

In questo modo le cooperative possono disporre di «gran copia di materie prime fornite da molti soci, possono svolgere un'attività agroindustriale mantenendo la qualifica d'imprenditori agricoli per quanto riguarda la trasformazione; lo stesso dicasi per l'attività metalmeccanica o chimica, per fare solo due esempi, che si verifica se le cooperative forniscono beni e servizi, anche prodotti da loro stesse, a soci agricoltori. Si noti, a proposito del comma 2° dell'art. 1, che in esso si riprende il riferimento non già ai beni sui quali svolgere l'attività agricola ma all'attività, riferendo la fornitura dei beni e servizi delle cooperative ai soci per lo svolgimento di attività dirette "alla cura e allo sviluppo del ciclo biologico"».

Il secondo riferimento normativo che viene in questione è invece l'art. 1, comma 369 della l. finanziaria del 2006, secondo, il quale, come anticipato, le imprese agricole possono produrre energia elettrica e calorica o biocarburanti.

Il riferimento agli imprenditori agricoli espresso dalla norma «consente l'estensione della disciplina anche ai soggetti considerati tali o a questi equiparati, dunque anche a cooperative di imprenditori agricoli e loro consorzi, o a cooperative e loro consorzi che esercitano attività selvicolturali, o attività di pesca (limitatamente almeno alla produzione e alla cessione di energia elettrica e calorica, da fonti rinnovabili)»⁵³.

⁵¹ COSTATO, *ult. op. cit.*, p. 380.

⁵² COSTATO, *ult. op. cit.*, p. 380.

⁵³ PETRELLI, *Studio sull'impresa agricola*, Milano, 2006, p. 290.

La possibilità di un coordinamento di questo tipo applicato al settore agroenergetico permette di conseguire indubbi vantaggi, come ad esempio, il superamento di «alcuni problemi applicativi legati al rapporto tra il costo non indifferente degli impianti di trasformazione e la sostanziale inadeguatezza delle strutture fondiarie come base territoriale delle nostre aziende agricole»⁵⁴, nonché il riconoscimento dello stesso trattamento fiscale degli imprenditori agricoli individuali⁵⁵, aspetti, questi, peraltro conseguibili anche tramite la costituzione di società a responsabilità limitata con terreni in conduzione⁵⁶.

Le *organizzazioni dei produttori* (OP) un tempo associazioni di produttori⁵⁷, costituiscono altra struttura associativa che potrebbe contribuire in maniera proficua allo sviluppo del comparto agroenergetico, in ragione del ruolo fondamentale che esse svolgono nell'ambito del sistema agro-industriale moderno⁵⁸.

⁵⁴ FERRUCCI, Produzione di energia da fonti rinnovabili (il quadro normativo), in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, p. 254.

⁵⁵ Su questo specifico aspetto, v. TOSONI, *Alle coop gli sconti maggiori per la produzione e la vendita*, in *Agrisole*, 2007, n. 24, p. 23.

⁵⁶ Su cui, TOSONI, *ult. op. cit.*, p. 23.

⁵⁷ A mutare la denominazione in organizzazioni dei produttori è stato l'art. 26 del d.lgs 228/2001, il quale ha riformato l'originaria disciplina nazionale in materia di associazioni dei produttori, diverse da quelle del comparto ortofrutticolo, prevista dalla l. 20 ottobre 1978, n. 674, poi novellata dalla l. 8 novembre 1986, n. 752. Successivamente la disciplina è stata modificata dal d.lgs 228/2001 (articoli 26, 27, 28, 29), per l'appunto, e poi dal d.lgs 99/2004 (articolo 6) ed infine dal d.lgs 102/2005 (articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8), che ha abrogato la precedente normativa.

Sull'argomento v. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari, 2003, p. 26 e ss; RUSSO, *Commento agli artt. 26-29, decreto legislativo 18 maggio, n. 228*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2001, p. 860; CANFORA, *Commento all'art. 27, decreto legislativo 18 maggio, n. 228*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, I, p. 660 e ss; VITI, *Commento agli artt. 28-29, decreto legislativo 18 maggio, n. 228*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, p. 666 e ss; CAPELLI, *Le organizzazioni di produttori e le organizzazioni interprofessionali operanti nei settori agricoli come strumento di sostegno dell'agricoltura italiana*, in *Dir. economia*, 2000, p. 7 e ss; PAMPARNINI-MARTINO, *Associazioni di produttori e organizzazioni interprofessionali in agricoltura: le prospettive alla luce del D.lgs 228/2001*, in *Economia e diritto agroalimentare*, 2005, p. 153 e ss; PAOLONI, *Commento all'art. 6, decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2004, p. 912 e ss.

⁵⁸ Cfr. JANNARELLI, *op. cit.*, spec. p. 30. L'A. però evidenzia come le organizzazioni dei produttori possono incidere soprattutto sugli effetti derivanti dalle caratteristiche dei mercati agricoli ma non sono in grado di rimuoverne le cause ed inol-

Esse, infatti, consentono non solo di rafforzare la posizione dei produttori agricoli nella filiera ma anche di aumentare l'efficienza della stessa, in ragione, soprattutto, della funzione operativa loro riconosciuta dalla legge⁵⁹. Accanto all'originaria funzione c.d. "normativa", che consente di predisporre norme di condotta uniformi per i singoli aderenti in ordine alla produzione e alla stessa immissione sul mercato dei prodotti agricoli, le organizzazioni di produttori intervengono anche, e soprattutto, nella commercializzazione dei prodotti con relativa concentrazione dell'offerta⁶⁰. Ed è proprio grazie alla concentrazione dell'offerta che si può porre rimedio alla "frantumazione" che caratterizza in misura peculiare la vendita dei prodotti nei mercati agricoli. «Tale frantumazione non penalizza soltanto, e in misura incisiva, i produttori agricoli, ma rende difficile la stessa edificazione di un moderno sistema agro-industriale. Infatti, per quanto siano ampie le superfici o le strutture produttive di cui disponga ciascun produttore agricolo, il volume di prodotti ottenuto dal singolo rappresenta pur sempre una frazione decisamente limitata all'intera offerta sul mercato. A tacer d'altro, ciò è sufficiente ad evidenziare la debolezza contrattuale dei produttori i quali sono condannati a restare price takers, ossia a non avere voce in capitolo nella formazione dei prezzi di vendita. Dal lato poi degli operatori economici interessati all'acquisto dei prodotti agricoli, quanto più si struttura il comparto agro-industriale, tanto più si evidenziano le conseguenze negative sull'intero sistema legate alla frantumazione dell'offerta. In presenza di una offerta assai frastagliata, le imprese commerciali (di trasformazione o di distribuzione dei prodotti), interessate all'acquisto di ingenti quantità di prodotti agricoli, sono costrette a sostenere elevati costi sia per

tre, la loro azione risulta fruttuosa, specialmente con riguardo all'aspetto del controllo dell'offerta dei prodotti agricoli solo nel momento in cui abbiano raggiunto un peso significativo.

⁵⁹ È soprattutto con la più recente normativa che tale funzione ha acquisito un rilievo principale, mentre nella legge del 1978 l'accento era posto sui compiti di carattere normativo, restando sullo sfondo i compiti di carattere operativo. Cfr. COSTA-TO, *ult.op.cit.*, p. 382.

⁶⁰ Sulle tecniche giuridiche della concentrazione dell'offerta operata dalle OP v. JANNARELLI, *op. cit.*, p. 93 e ss; PAMPANINI-MARTINO, *op. cit.*, p. 166 e ss.

la ricerca di numerosi interlocutori quali possibili fornitori della materia prima, sia, conseguentemente, per la stessa gestione di un numero notevole di relazioni contrattuali»⁶¹.

Attraverso, dunque, l'esercizio del potere normativo e di quello operativo, le organizzazioni dei produttori possono, indubbiamente, svolgere un ruolo di un certo rilievo anche nella strutturazione del settore agroenergetico. Questa eventualità è, peraltro, legata alla preliminare verifica della estensione della relativa disciplina anche a questo settore. La normativa di riferimento è, infatti, contenuta nel d.lgs 102/2005, il quale, a dispetto del carattere orizzontale riconosciuto alla disciplina delle organizzazioni di produttori⁶², ha la finalità di regolare i mercati agroalimentari e non il più generale mercato agro-industriale, con ciò, di fatto, delimitando il campo di applicazione della disciplina qui considerata.

L'art. 2 *quater* della l. 81/2006, che si è occupato di estendere la disciplina delle tipologie contrattuali ivi previste per la regolazione del mercato agroalimentare – intese di filiera, contratti quadro, contratti tipo – anche al settore agroenergetico, non si riferisce, almeno esplicitamente, anche alla disciplina delle organizzazioni dei produttori. L'estensione, tuttavia, potrebbe essere considerata implicita in considerazione del fatto che il contratto quadro, ivi disciplinato, deve essere stipulato da organizzazioni di produttori. Ne conseguirebbe, pertanto, che un contratto quadro nel settore agroenergetico non può non avere quali parti organizzazioni di produttori operanti in questo settore. Non contraddice tale conclusione, anzi semmai ne risulta rafforzata, il decreto del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali del 30 novembre 2006, volto a definire per la filiera agroenergetica le modalità di stipula dei contratti quadro in mancanza di intesa di filiera. Il provvedimento, in ragione della recente costituzione del mercato agroenergetico, che non consente di desumere la rappresentatività specifica da alcuna fonte statistica

⁶¹ JANNARELLI, *op. cit.*, p. 95.

⁶² Nel senso che possono essere costituite per qualsiasi prodotto agricolo elencato «nell'Allegato I del Trattato istitutivo della Comunità europea, negli Allegati I e II del regolamento (CEE) n. 2081/92, come modificato dal regolamento (CE) n. 692/2003, e gli altri prodotti qualificati agricoli dal diritto comunitario». V. Art. 1, d.lgs. 102/2005.

ufficiale, decreta che possono stipulare tali contratti le organizzazioni professionali di produttori agricoli partecipanti al Tavolo agroalimentare istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e/o le Unioni di associazioni di produttori agricoli riconosciute, oltre che «i soggetti economici di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 102»⁶³.

La possibilità di applicazione anche al settore agroenergetico la disciplina prevista dal d.lgs 102 per le organizzazioni di produttori apre la strada ad una serie di problematiche che conseguono dalla loro disciplina comunque dettata per un settore differente.

Così, ad esempio, in considerazione del fatto che già possono esistere Op che si occupano di prodotti agricoli destinabili a biomassa, queste organizzazioni possono avviare la produzione degli aderenti anche al mercato agroenergetico oltre che a quello agroalimentare? Inoltre, possono essere create Op per prodotti che non sono considerati agricoli dal diritto comunitario, come nel caso del legno, pur costituendo un materiale di prima importanza per lo sviluppo del mercato agro-energetico? Ancora, le Op del settore agroenergetico possono occuparsi anche dei prodotti ottenuti dalla trasformazione della biomassa, anche quando questi non sono prodotti agricoli secondo il diritto comunitario?

Proprio di fronte a tali questioni e a molte altre che discendono da una applicazione indiscriminata della normativa vigente destinata a regolamentare un settore, quello agroalimentare, che presenta aspetti e caratteristiche particolari e che, conseguentemente, non tiene conto delle peculiarità distintive di quello agroenergetico, sono state avanzate, nella scorsa legislatura, proposte legislative volte ad introdurre una disciplina specifica per le organizzazioni dei produttori agro-energetici.

Sostanzialmente, la disciplina proposta ricalca quella prevista dal

⁶³ Questa previsione accresce l'importanza nel settore agroenergetico del ruolo generalmente svolto da forme associative di tipo diverso da quello di tipo economico fin qui descritte nel testo, ovvero delle organizzazioni professionali agricole che tutelano gli interessi degli agricoltori sul piano politico-sindacale. Proprio per il fatto che nel settore agroenergetico non esistono forme associative di tipo economico di particolare rilevanza le organizzazioni professionali allo stato attuale rivestono un'importanza strategica anche dal punto di vista dell'integrazione economica di filiera.

d.lgs 102/2005, alla quale, peraltro, rinvia integralmente per alcuni aspetti⁶⁴. Le norme ivi contenute indirizzate alla regolamentazione di tali strutture associative attribuiscono alle organizzazioni di produttori agroenergetici il perseguimento di scopi analoghi a quelli elencati dall'art. 2 del d.lgs 102, solo che riferiti alla biomassa⁶⁵. A questi scopi, però, se ne aggiunge uno di assoluta rilevanza che finisce con l'alterare la stessa funzione dell'Op. I disegni di legge prevedono, infatti, in maniera unanime, la possibilità per le organizzazioni di procedere anche alla trasformazione della biomassa in energia o biocarburanti. Viene, così, riproposta una pericolosa sovrapposizione tra Op e cooperative di trasformazione, che non tiene conto delle diverse finalità perseguite dalla due differenti forme di organizzazione economica dei produttori. Con la prima, infatti, si realizza una integrazione di tipo verticale, mentre, con la seconda, di tipo orizzontale; con la prima si cerca di vendere al meglio il prodotto agricolo, eventualmente trasformato da strutture di servizio di cui si avvale, la seconda cerca di valorizzare al meglio il prodotto agricolo trasformandolo e vendendolo sul mercato⁶⁶.

Il rischio, insomma, che si corre nella fretta di promuovere l'agroenergia è quello, da un lato, di un'estensione asettica di una

⁶⁴ Ad esempio per quanto riguarda i requisiti e il riconoscimento (ddl n. 2792, presentato alla Camera dei Deputati il 15 giugno 2007) oppure le forme associate, i programmi (ddl. 2301, presentato alla Camera dei Deputati il 27 febbraio 2007).

⁶⁵ Così, ad esempio, il ddl 2301 del 27 febbraio 2007: Le organizzazioni di produttori agroenergetici e le loro forme associate hanno come scopi principali la commercializzazione e la trasformazione in biomassa, in biocombustibili o in biocarburanti dei prodotti agroenergetici dei produttori associati, nonché la relativa produzione di energia e la cessione della stessa. Le organizzazioni di produttori agroenergetici e le loro forme associate hanno inoltre il compito: a) di assicurare la programmazione della produzione e l'adeguamento della stessa alla domanda, dal punto di vista quantitativo e qualitativo; b) di concentrare l'offerta e di commercializzare direttamente la produzione degli associati, nonché di trasformare la stessa produzione in energia e di cederla secondo le modalità previste dalla normativa vigente in materia e secondo le disposizioni del Piano agroenergetico nazionale definito ai sensi dell'articolo 6.; c) di ridurre i costi di produzione e di favorire la liberalizzazione del mercato, la trasparenza e la regolarità nella vendita dei prodotti e dell'energia ottenuta; d) di contribuire, nell'ambito della multifunzionalità produttiva, a promuovere pratiche culturali e tecniche di produzione rispettose dell'ambiente nonché di favorire processi di rintracciabilità delle biomasse prodotte.

⁶⁶ In particolare, sulla distinzione tra OP e cooperative di trasformazione v. PAM-PANINI-MARTINO, *op. cit.*, p.183 e ss.

normativa esistente che non tenga conto delle peculiarità del settore agroenergetico, e dall'altra, di una rilettura degli istituti esistenti che ne forza le caratteristiche, ma che, tuttavia, ha il pregio di evidenziare la necessità di un'attenzione specifica.

Le organizzazioni interprofessionali, quali «strutture associative» di coordinazione verticale «che consentono di agevolare e guidare le relazioni tra i diversi segmenti economici presenti nei rapporti di filiera che vanno dalla produzione di base dei prodotti agricoli sino alla fase finale rappresentata dalla distribuzione commerciale dei medesimi prodotti trasformati»⁶⁷ potrebbero costituire uno strumento interessante al fine del perseguimento di una maggiore integrazione economica della filiera agroenergetica.

Tuttavia, la loro effettiva utilità va subordinata al realizzarsi nel settore in questione di due fenomeni che ne costituiscono i presupposti essenziali: «un sano associazionismo dei produttori e l'affermarsi di una significativa prassi in materia di accordi interprofessionali»⁶⁸.

Infatti, quanto è stato affermato per il sistema agro-alimentare e, cioè, che lo sviluppo degli organismi interprofessionali si colloca come momento finale di un lungo percorso di strutturazione del sistema agro-alimentare che, per l'appunto, vede come prime tappe i momenti sopra richiamati, trova necessariamente applicazione anche al settore di nostro interesse. Pertanto, tali organismi potranno operare efficacemente una volta che il percorso di strutturazione del settore agro-energetico sarà maturo, cioè quando si sarà affermato e consolidato l'associazionismo di base dei produttori agricoli ed, inoltre, si saranno consolidate le relazioni interprofessionali che costruiscono, a loro volta. Con le organizzazioni interprofessionali, infatti, «le relazioni economiche a livello collettivo affidate agli accordi interprofessionali, peraltro costose sia in fase di elaborazione sia in fase di gestione e monitoraggio, vengono *internalizzate* in una struttura associativa: questa, in definitiva, secondo una nota lettura istituzionalistica del rapporto tra mercato ed organizzazione, permette di ridurre a livello di relazioni intrasociative, con minori costi e più

⁶⁷ JANNARELLI, *op. cit.*, p. 111.

⁶⁸ JANNARELLI, *op. cit.*, p. 112.

efficaci sistemi di controllo e monitoraggio, rapporti giuridici altrimenti affidati alla contrattazione collettiva»⁶⁹.

La normativa nazionale di riferimento, nata sulla scia di quella comunitaria⁷⁰ e costituita essenzialmente dall'articolo 12 del d.lgs 173/1998⁷¹, più volte modificato ed integrato, dapprima dall'articolo 25 del d.lgs 228/2001⁷² e successivamente dall'art. 16 del d.lgs 102/2005, contiene una disciplina a carattere orizzontale. Tale disciplina è inserita in un contesto volto a promuovere il rafforzamento strutturale e l'integrazione economica della filiera, secondo le testuali parole della rubrica del Titolo in cui la norma è contenuta. A differenza del successivo d.lgs 228/2001, infatti, in questo caso non si specifica il carattere agroalimentare del contesto, anche se evidenti sono i riferimenti ad esso, ed inoltre, secondo quanto stabilito dalla l. delega n. 449 del 1997, di cui il d.lgs 173/1998 costituisce attuazione, la filiera di cui si rende necessario promuovere l'integrazione economica è quella *agro-industriale*⁷³ e, dunque, potenzialmente estendibile anche al

⁶⁹ JANNARELLI, *op. cit.*, p. 112.

⁷⁰ La disciplina nazionale in materia, almeno nella prima formulazione dell'art. 12 ha ricalcato la normativa comunitaria volta a disciplinare l'interprofessione nel settore del tabacco e nel settore dell'ortofrutta, dettate rispettivamente con Reg. 2077 del 1992, Reg. 2200 del 1996 e ora Reg. 1432 e 1433 del 2003. Per un commento a questi regolamenti e alla normativa italiana e più in generale sulla figura delle organizzazioni interprofessionali, vedi A. JANNARELLI, *La nuova organizzazione di mercato nel settore del tabacco*, in *Dir. agr.*, 1995, p. 15 e ss; Id., *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, *cit.*, p. 115 e ss; Id., *La nuova disciplina comunitaria in materia di organizzazioni ortofrutticole: prime considerazioni*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, I, p. 271 e ss.; MALATESTA, *La nuova disciplina comunitaria nel settore del tabacco*, in *Dir. agr.*, 1995, p. 117 e ss; PAOLONI, *Le organizzazioni e gli accordi interprofessionali nel settore del tabacco*, in *Dir. agr.*, 1992, p. 111 e ss; Id., *Organizzazioni interprofessionali*, in *Digesto disc. priv.*, Aggiornamento, Torino, 2001, p. 982 e ss; MANSERVISI, *La OCM nel settore degli ortofrutticoli nel nuovo Reg. 2200/1996*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, I, p. 360 e ss; MARCELLI, *Il nuovo regolamento sull'organizzazione comune nel settore degli ortofrutticoli*, in *Nuovo dir. agr.*, 1997, p. 121 e ss.

⁷¹ Sul quale v. RUSSO, *Commento all'art. 12, decreto legislativo 30 aprile 1998, n. 173*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, p. 507 e ss.

⁷² Sul quale v. RUSSO, *Commento all'art. 25, decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2001, p. 854 e ss.

⁷³ Della quale la dottrina ha fornito la seguente definizione: «insieme dei rapporti economici e giuridici che collegano le fasi della produzione, della trasformazione e della commercializzazione dei vari prodotti agricoli, ed i relativi operatori», RUSSO, *ult. op. cit.*, p. 507.

settore agroenergetico, qualora si intenda il termine agroindustriale nel senso più ampio, come in precedenza riferito⁷⁴.

Tale normativa, però, si è prestata a critiche che ne hanno evidenziato importanti limiti, che minacciano di pregiudicare l'utilità di un simile strumento associativo, il quale, nei fatti, non ha avuto lo sperato successo. Le principali accuse all'impianto delineato dal legislatore nazionale si appuntano, innanzitutto, sulla sua incompatibilità con la normativa comunitaria in materia di concorrenza e sulla sua rigidità conseguente al fatto che pur dovendo essere una struttura liberamente promossa dai soggetti interessati alla sua nascita e legittimati a costituirla e, dunque, espressione di autonomia privata, è, invece, destinataria di forti limitazioni, conseguenti alla predeterminazione a livello centrale dei suoi elementi strutturali⁷⁵.

4. *Modelli contrattuali di coordinamento*

La forma di coordinamento verticale che più frequentemente si realizza nell'ambito delle filiere tra più unità di produzione è

⁷⁴ Le organizzazioni interprofessionali sono associazioni ai sensi dell'art. 14 e seguenti del codice civile costituite dagli organismi maggiormente rappresentativi a livello nazionale nei settori della produzione, della trasformazione, del commercio e della distribuzione dei prodotti agricoli e agro-alimentari. Sono considerati rappresentativi a livello nazionale gli organismi che sono presenti o rappresentati nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, al fine dello svolgimento di una delle seguenti attività: migliorare la conoscenza e la trasparenza della produzione e del mercato; contribuire ad un migliore coordinamento dell'immissione sul mercato; elaborare contratti tipo compatibili con la normativa comunitaria; accrescere la valorizzazione dei prodotti; ricercare metodi atti a limitare l'impiego di prodotti fitosanitari e di altri fattori di produzione e a garantire la qualità dei prodotti nonché la salvaguardia dei suoli e delle acque; mettere a punto metodi e strumenti per migliorare la qualità dei prodotti; valorizzare e tutelare l'agricoltura biologica e le denominazioni d'origine, i marchi di qualità e le indicazioni geografiche; promuovere la produzione integrata o altri metodi di produzione rispettosi dell'ambiente; definire per quanto riguarda le normative tecniche relative alla produzione alla commercializzazione, regole più restrittive di quelle previste dalle normative comunitarie e nazionale per i prodotti agricoli e trasformati.

⁷⁵ Così, ad esempio, i soggetti costituenti sono individuati dalla legge, l'articolazione territoriale periferica è anch'essa stabilita, le organizzazioni sono soggette a controllo del Ministero delle politiche agricole, il quale, ne detta anche le regole per la nomina degli amministratori. Cfr. JANNARELLI, *ult. op. cit.*, p. 128.

quella contrattuale, che viene definita “quasi” integrazione in ragione del fatto che l’impresa integrante e quella integrata conservano la propria autonomia giuridica, mentre le attività oggetto di coordinamento vengono regolate da accordi contrattuali⁷⁶.

L’integrazione mediante contratto di integrazione verticale o agroindustriale⁷⁷ ha, invero, rappresentato e rappresenta tuttora lo strumento attraverso il quale le imprese industriali e/o commerciali realizzano l’obiettivo della instaurazione di rapporti consolidati con determinati produttori agricoli in grado di assicurare loro una maggiore corrispondenza tra l’offerta dei prodotti e le esigenze specifiche dei processi di trasformazione e di commercializzazione⁷⁸.

Il motivo del ricorso a tali relazioni contrattuali discende dal fatto che esse sono foriere di vantaggi per entrambe le parti contraenti. Da un lato, l’imprenditore commerciale “integrante” – operatore al minuto, grossista, titolare di un’industria di trasformazione – provvedendo, all’inizio dell’annata agraria, all’anticipato acquisto dei prodotti necessari all’esercizio della sua attività ad un prezzo, il più delle volte, prestabilito, evita i rischi di mercato che incontrerebbe ove, invece, provvedesse all’acquisto nel periodo della commercializzazione dei prodotti. Inoltre, soddisfacendo in tal modo le esigenze di approvvigionamento della sua impresa, l’imprenditore integrante beneficia delle economie di scala consentite dalla maggiore certezza con cui può programmare la sua attività. Dall’alto lato, l’imprenditore agricolo “integrato”, nell’impegnare la produzione della sua impresa ancor prima di intraprendere le operazioni necessarie alla sua realizza-

⁷⁶ Si ha, invece, integrazione piena nel caso in cui si realizzi l’acquisizione ed il controllo diretti di segmenti di un sistema di produzione o di marketing. Cfr. PICCININI, *Forme associative e rapporti di integrazione*, *Riv. econ. Agr.*, 2000, p. 327 e ss.

⁷⁷ Sull’uso delle due formule, contratti di integrazione verticale e contratti agroindustriali, v. BOLOGNINI, *Il d.lgs 27 maggio 2005, n. 102 e l’attuale tendenza normativa a riconoscere efficacia ultra partes ai contratti di integrazione verticale in agricoltura. In particolare, l’art. 12 e la sorte dei contratti di coltivazione, allevamento e fornitura sottoscritti in esecuzione di un contratto quadro in caso di cessione – totale o parziale – di azienda*, in *La regolazione e la promozione del mercato alimentare nell’Unione europea. Esperienze giuridiche comunitarie e nazionali*, Atti del Convegno, Udine 24-25 novembre 2006, a cura di D’ADDEZIO-GERMANO’, 2007, Milano, p. 205, nota 1 e l’ampia bibliografia ivi citata.

⁷⁸ Così BOLOGNINI, *op. cit.*, p. 205.

zione ad un prezzo, il più delle volte prestabilito, si sottrae ai rischi di mercato connessi all'alienazione del prodotto al tempo della sua maturazione e, assicurandosi in tal modo la sua collocazione, beneficia sia della maggiore libertà con cui, convenendo su una produzione non ancora esistente, può concordare le modalità di cessione della stessa, sia della maggiore certezza con cui può ordinare gli indirizzi produttivi della propria azienda⁷⁹.

In ragione di ciò, nelle economie avanzate, le relazioni contrattuali tra agricoltura ed industria sono diventate un elemento insostituibile della filiera agroalimentare. «L'esperienza derivante dallo sviluppo del moderno sistema agro-alimentare dimostra, infatti, che si accresce sempre più la percentuale della produzione agricola di base sottratta alla destinazione dei mercati all'ingrosso dai quali giunge poi a quelli finali ovvero alle industrie di trasformazione. Essa, infatti, è oggetto di dirette relazioni contrattuali tra produttori agricoli ed imprese di trasformazione e/o di distribuzione che intervengono ben prima che i prodotti siano venuti ad esistenza, secondo una modulistica che varia da comparto a comparto»⁸⁰.

Nel nostro ordinamento, a differenza di altri, come ad esempio quello francese, manca una disciplina privatistica destinata a regolare i contratti fra operatori agricoli ed industrie di trasformazione, che sono così rimasti in bilico tra modello della vendita (di bene futuro) ed il contratto di appalto⁸¹.

L'esperienza in questo settore rivela, peraltro, come caratteristica dei contratti di integrazione verticale sia la previsione al loro interno di una sorta di programma obbligatorio consistente in impegni e vincoli ulteriori rispetto al mero scambio tra prodotto e corrispettivo monetario⁸². Oltre all'effetto traslativo del diritto di proprietà sui prodotti, è previsto il sorgere in capo alle parti anche

⁷⁹ Cfr. BIVONA, *Contratti di integrazione verticale in agricoltura e disciplina degli accordi interprofessionali*, in MASSART (a cura di), *Accordi interprofessionali e contratti agroindustriali. Problemi di inquadramento giuridico*, Pisa, 1990, p. 98.

⁸⁰ JANNARELLI, *I contratti dall'impresa agricola all'industria di trasformazione. Problemi e prospettive dell'esperienza italiana*, in *Riv. dir. alim.*, 2008, n. 2, p. 5-6, reperibile in www.rivistadirittoalimentare.it.

⁸¹ Così JANNARELLI, *ult. op. cit.*, p. 8.

⁸² BOLOGNINI, *op. cit.*, p. 210; JANNARELLI, *ult. op. cit.*, p. 5.

di una molteplicità di obblighi di fare: «da un lato, quello di coltivare e allevare secondo tecniche determinate, di impiegare determinate sementi, determinati concimi, determinati antiparassitari forniti nei modi convenuti, di consentire alla parte acquirente di accedere al fondo per controllare che le modalità di espletamento dell'attività agricola siano conformi alle direttive tecniche impartite, ecc; dall'altro, quello di offrire assistenza tecnica e sanitaria, di fornire sementi, concimi, antiparassitari, imballaggi, medicinali, ecc, oltre ovviamente, quello di ritirare tutta la produzione oggetto del contratto e di pagarne il prezzo prefissato»⁸³.

Attenta dottrina ha rilevato, inoltre, come nei contratti di integrazione verticale nel settore agroalimentare, «è particolarmente significativo il profilo della qualità del prodotto, tant'è vero che la realizzazione di esso è assicurata tramite una complessa orditura di clausole, che vanno a incidere sull'attività del produttore agricolo, sottoponendola al controllo e alla direzione della controparte, in taluni casi secondo condizioni predeterminate, in altri con il riconoscimento all'integratore di un margine di discrezionalità più ampio»⁸⁴.

In base al grado di integrazione richiesto alle parti contraenti, la letteratura economica propone la seguente classificazione dei tipi di contratto più diffusi, così descritti in ordine crescente di integrazione:

- «– *specification contracts*: si tratta di contratti in cui si stabilisce “cosa produrre”, “quando” e “dove” consegnare il prodotto, mentre l'agricoltore conserva la propria libertà sulle altre scelte. In riferimento all'esperienza italiana, possono essere inclusi in questa classe i contratti di coltivazione delle barbabietole;
- *production management contracts*: oltre alle clausole previste dal modello precedente, questi contratti prevedono che l'integrante partecipi alla scelta delle risorse da impiegare e delle tecniche da adottare per lo svolgimento della produzione agricola e sia autorizzato a svolgere ispezioni sul campo per assicurarsi una certa qualità del prodotto. Possono essere inclusi in questa classe i contratti di coltivazione degli ortag-

⁸³ BOLOGNINI, *op. cit.*, p. 210.

⁸⁴ BOLOGNINI, *op. cit.*, p. 210.

- gi da industria, per i quali sono richieste specifiche caratteristiche qualitative e di maturazione;
- *resource providing contracts*: oltre a quanto contenuto nel modello precedente, prevedono la fornitura di fattori di produzione da parte dell'integrante. Ciò, avviene, ad esempio negli allevamenti avicoli, in cui l'integrante si impegna a fornire mangimi e medicinali, di cui solitamente mantiene la proprietà, e l'allevatore a prestare la mano d'opera e le strutture per l'allevamento»⁸⁵.

Va, peraltro, sottolineato che le limitazioni alle libertà operative dell'imprenditore agricolo non devono giungere fino a svilire l'autonomia dell'imprenditore integrato, il quale deve comunque continuare a sopportare il rischio dell'impresa e non solo l'alea della produzione⁸⁶.

Nella letteratura giuridica, allo stato attuale, non si rinvergono studi sulla tipologia dei contratti utilizzati nelle filiere agroenergetiche. Invece, nella letteratura economica, un primo studio di tal genere è stato effettuato, con riferimento alla filiera dei biocarburanti, con specifico riferimento alla realtà tedesca. Emerge dallo studio un interesse della controparte agricola a stipulare contratti di lunga durata, nonché, un certo grado di condivisione del rischio, che si persegue attraverso la determinazione del prezzo tramite una componente fissa ed una variabile legata all'andamento del mercato⁸⁷. Inoltre, si evidenzia, anche nel settore agroenergetico, un certo interesse per la «qualità» della biomassa, che viene premiata in termini di prezzo, qualora presenti caratteristiche tecniche più idonee allo specifico processo produttivo. Il concetto di qualità, in questo caso differisce da quello generalmente tenuto in considerazione nell'analisi della filiera agro-alimentare, ove il punto di riferimento è rappresentato dal consumatore. Va, tuttavia, considerato che alla luce del futuro rilievo che acquisiranno le regole di ecosostenibilità

⁸⁵ Cfr. CONTO', *Economia e organizzazione delle filiere agroalimentari*, Milano, 2005, p. 477.

⁸⁶ Cfr. CASADEI, *I rapporti fra agricoltura ed altri settori economici, dalla regolamentazione privata agli ultimi sviluppi normativi*, in *Accordi interprofessionali e contratti agroindustriali, Problemi di inquadramento giuridico*, a cura di MASSART, Pisa, 1990, p. 22; BOLOGNINI, *op. cit.*, p. 211.

⁸⁷ Cfr. INEA, *op. cit.*, p. 221.

dei biocarburanti non è esclusa una maggiore articolazione delle caratteristiche della qualità anche in questo senso.

Possono essere, comunque, individuate delle tipologie di contratto di integrazione verticale in uso nella filiera agroenergetica italiana. Un primo riferimento è senza dubbio rappresentato dal modello contrattuale predisposto dall'Agea al fine del percepimento dell'aiuto per le colture energetiche e per l'uso no-food delle coltivazioni nell'ambito del set-aside, secondo la normativa comunitaria⁸⁸. Si tratta, in particolare, secondo il *nomen* attribuitogli dalle circolari in questione, di un «contratto di fornitura della materia prima ottenuta dalla produzione di colture utilizzate per la fabbricazione di prodotti energetici Reg. 1973/04 e 270/07» e di un «contratto di fornitura della materia prima ottenuta su terreni ritirati dalla produzione e utilizzati per la fabbricazione di prodotti non destinati in via principale all'alimentazione umana e/o animale».

Lo schema di contratto prevede un contenuto minimo, per alcuni aspetti, peraltro, puntualmente specificati, come per quanto riguarda gli obblighi a carico delle parti, coltivatore e primo trasformatore; la qualità, il campionamento e la comunicazione dei risultati; il periodo di applicazione, le modificazioni, il Tribunale competente. Sotto altri aspetti il contenuto è lasciato alla autonomia delle parti contraenti⁸⁹.

⁸⁸ Circolare Agea dell'11 maggio 2007 (ACIU.2007.331) e Circolare Agea dell'11 maggio 2007 (ACIU.2007.332).

⁸⁹ Per quanto riguarda, ad esempio, gli obblighi a carico delle parti, essi riproducono essenzialmente quanto è specificato nei regolamenti comunitari di attuazione della disciplina contenuta nel reg. 1782/2003. Così, ad esempio, nel caso di «contratto di fornitura della materia prima ottenuta dalla produzione di colture utilizzate per la fabbricazione di prodotti energetici Reg. 1973/04 e 270/07» in merito agli obblighi delle parti, si precisa che il coltivatore si impegna: a coltivare sulla totalità delle superfici dichiarate nel contratto la specie della materia prima indicata, utilizzata per la fabbricazione di prodotti energetici ai sensi dell'art. 88 del reg. 1782/2003; a comunicare tutte le eventuali modifiche nei tempi e nei modi previsti dalla normativa nazionale e comunitaria; a consegnare la totalità della materia prima raccolta sulle superfici oggetto del contratto; a stipulare il contratto in tempi utili per consentire al «primo trasformatore» di depositare lo stesso contratto entro i termini prescritti; a depositare i contratti presso l'autorità competente unitamente al pagamento per superfici; a garantire formalmente che le superfici dichiarate nel contratto soddisfano tutte le condizioni di ammissibilità al pagamento di cui all'art. 90 del Reg. n.

Altro contratto di integrazione verticale posto in essere nella strutturazione della filiera agroenergetica è il contratto di coltivazione e fornitura, nato in conformità di intese di filiere o contratti quadro stipulati a norma della l. 81/2006, che, come più volte riferito, ha esteso al settore agroenergetico le tipologie contrattuali originariamente previste per il solo mercato agroalimentare e disciplinate, come noto, ora dal d.lgs 102/2005⁹⁰.

1782/2003. Infine, si prevede che l'agricoltore si assuma la responsabilità per tutti i danni causati alla controparte e per il mancato rispetto degli impegni predetti.

Il primo trasformatore, dal suo canto, si deve impegnare a depositare una copia del contratto entro i termini previsti; a ritirare, dandone comunicazione all'AGEA, la totalità della materia prima raccolta sulle superfici dichiarate nel contratto; a comunicare immediatamente e con le modalità e i termini previsti dalla normativa nazionale e comunitaria tutte le eventuali modifiche e/o risoluzioni consentite al presente contratto; a consegnare, dandone comunicazione all'Agea, il prodotto intermedio e il sottoprodotto a trasformatori intermedi autorizzati; a versare una garanzia bancaria o assicurativa all'Agea, salvo il caso della filiera certificata; a garantire la trasformazione della materia prima in prodotti finiti e sottoprodotti destinati in via principale alla produzione di energia termica e/o elettrica, biocarburanti e biocombustibili; a fornire all'Agea gli elementi tecnici concernenti il processo di trasformazione delle materie prime nonché quelli economici. Anch'egli, infine, si assume la responsabilità per i danni causati alla controparte e per il mancato adempimento degli impegni precedenti.

Per quanto riguarda la qualità, il campionamento e la comunicazione dei risultati, si precisa che la merce deve essere di qualità sana, leale e mercantile e conforme almeno ad alcune caratteristiche tipo relative alla umidità e impurità.

Al contratto segue nel tempo una serie di dichiarazioni del primo trasformatore nel caso di consegna successiva effettuata dal collettore o dal secondo trasformatore, che dimostrano la necessità di una formalizzazione delle relazioni lungo la filiera agroenergetica.

⁹⁰ Il decreto legislativo 102 del 2005 ha sostituito la precedente normativa costituita dalla l. 674/1978, recante disposizioni sull'associazionismo dei produttori agricoli e la l. 88/1988, recante norme sugli accordi interprofessionali e sui contratti di coltivazione e vendita dei prodotti agricoli. La nuova disciplina prevede: le intese di filiera, i contratti quadro e i contratti tipo.

L'intesa di filiera ha lo scopo di favorire l'integrazione di filiera e la valorizzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari, tenendo conto degli interessi della filiera e dei consumatori, particolare. È stipulata nell'ambito del Tavolo agroalimentare, di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, tra gli organismi maggiormente rappresentativi a livello nazionale nei settori della produzione, della trasformazione, del commercio e della distribuzione dei prodotti agricoli e agroalimentari, presenti o rappresentati nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. L'intesa può svolgere le seguenti azioni: a) azioni per migliorare la conoscenza e la trasparenza della produzione e del mercato; b) azioni per un migliore coordinamento dell'immissione dei prodotti sul mercato; c) modelli contrattuali compatibili con la normativa comunitaria da utilizzare nella stipula dei contratti di coltivazione, alle-

L'applicazione anche alla filiera agroenergetica di queste forme di concertazione "collettiva", che hanno preso avvio, sia a livello comunitario, che a livello nazionale, in ragione della necessità di «individuare una sorta di parità sostanziale in sede di contrattazione tra le imprese agro-industriali, c.c.dd. integranti, e le imprese agricole, cc.dd. "integrate", intende, indubbiamente, estendere al mercato agroenergetico i vantaggi che ad essi vengono generalmente ricondotti⁹¹. Tramite il contratto quadro⁹², che vede protagonisti, da un lato, le organizzazioni di imprenditori agricoli e dall'altro, quello industriale o commerciale, singole imprese acquirenti o loro associazioni, viene program-

vamento e fornitura; d) modalità di valorizzazione e tutela delle denominazioni di origine, indicazioni geografiche e marchi di qualità; e) criteri per la valorizzazione del legame delle produzioni al territorio di provenienza; f) azioni al fine perseguire condizioni di equilibrio e stabilità del mercato attraverso informazioni e ricerche per l'orientamento della produzione agricola alla domanda e alle esigenze dei consumatori; g) metodi di produzione rispettosi dell'ambiente.

I contratti quadro sono stipulati dalle organizzazioni di produttori e loro unioni. Essi possono avere quali obiettivi: a) sviluppare gli sbocchi commerciali sui mercati interno ed estero, e orientare la produzione agricola per farla corrispondere, sul piano quantitativo e qualitativo, alla domanda, al fine di perseguire condizioni di equilibrio e stabilità del mercato; b) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; c) migliorare la qualità dei prodotti con particolare riguardo alle diverse vocazioni colturali e territoriali e alla tutela dell'ambiente; d) ridurre le fluttuazioni dei prezzi ed assicurare le altre finalità perseguite dall'articolo 33 del Trattato sulla Comunità europea; e) prevedere i criteri di adattamento della produzione all'evoluzione del mercato.

⁹¹ Le tipologie contrattuali sopra richiamate si inseriscono nel più ampio contesto che vede nel ricorso all'associazionismo un valido strumento per far fronte alla debolezza contrattuale della parte agricola. Cfr. PAOLONI, *Gli accordi interprofessionali in agricoltura*, cit., 19 ss; JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, cit., p. 25 ss. Come abbiamo più volte precisato l'associazione dei produttori agricoli, infatti, in quanto organismo collettore delle attività individuali degli associati, riesce a stabilizzare l'offerta, a rendere uniformi le tecniche produttive e l'immissione sul mercato dei prodotti, a ridurre i costi di informazione e di aggiornamento, che difficilmente ciascun produttore da solo potrebbe affrontare ed, inoltre, «agevola le relazioni contrattuali nel complessivo sistema agro-alimentare» (JANNARELLI, *Il regime della concorrenza nel settore agricolo tra mercato unico europeo e globalizzazione dell'economia*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, I, 439), rafforzando nel complesso la posizione contrattuale del produttore agricolo nei confronti della controparte industriale/commerciale, in particolare tramite la stipula degli accordi interprofessionali. Sulla disciplina degli accordi interprofessionali introdotta dalla l. 88/88 si rinvia a PAOLONI, *ult. op. cit.*, p. 111 e ss.

⁹² Il contratto quadro sostanzialmente sostituisce i precedenti accordi interprofessionali di cui alla l. 88/1988.

mato il flusso di scambi tra gli uni e gli altri, attraverso l'adozione di regole comuni. In tal modo la programmazione privata si sostituisce al mercato, ovviando così alle difficoltà che ivi trova la singola impresa agricola⁹³. Questo effetto si ripercuote a livello individuale in quanto si prevede, la stipula di contratti di coltivazione, allevamento e fornitura tra il singolo imprenditore agricolo e l'impresa commerciale/industriale in conformità al contratto quadro stipulato dalla relative associazioni di appartenenza (o dalla singola impresa commerciale/industriale con l'OP dei produttori agricoli). La conformità del contratto individuale al collegato contratto quadro varrebbe, dunque, a trasferire a livello microeconomico la maggiore forza contrattuale che l'agricoltore riesce a conquistare a livello macroeconomico in quanto associato, ponendo i contraenti su un piano paritario, o, almeno, su un piano più vantaggioso per l'imprenditore agricolo rispetto ad una contrattazione del tutto esterna al circuito associativo.

Analogamente a quanto accaduto e accade nel mercato agroalimentare, anche per quello agroenergetico il successo delle tipologie contrattuali previste dal d.lgs 102/2005 è subordinato al verificarsi di alcuni presupposti, tra cui *in primis*, la diffusione di un associazionismo agricolo⁹⁴.

L'esperienza finora maturata nel mercato agroalimentare, però, sotto tale profilo, non è ben augurante, stentando l'associazionismo, ancora dopo molto tempo, a trovarvi una dimensione solida e definita, tra l'altro paradossalmente pregiudicata da quanto previsto dallo stesso d.lgs. 102/2005. A questo proposito, infatti, è stato autorevolmente evidenziato come il d.lgs n. 102 del 2005 sembri privilegiare «un sistema verticistico in cui domina il modello pubblicistico nel quale essenzialmente si perpetua, in forma non diversa dal passato, la posizione minoritaria in cui sono collocate le organizzazioni dei produttori agricoli, le quali restano affidate alla “tutela” delle organizzazioni sindacali agri-

⁹³ JANNARELLI, *Le relazioni contrattuali tra agricoltura e industria nella recente esperienza giuridica italiana*, in a cura di MASSART, *Accordi interprofessionali e contratti agroindustriali. Problemi di inquadramento giuridico*, cit., p. 73 e 74; PAOLONI, *ult. op. cit.*, 23.

⁹⁴ JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, cit., p.112.

cole». Ciò emerge dall'aver posto in primo piano l'intesa di filiera, di cui all'art. 9. «Tale intesa, avendo lo scopo di “favorire l'integrazione di filiera e la valorizzazione dei prodotti agricoli e agroalimentari”, tra le altre cose può definire “modelli contrattuali compatibili con la normativa comunitaria da utilizzare nella stipula dei contratti di coltivazione, allevamento e fornitura”. Tuttavia, la stipula di tali intese di filiera deve avvenire nell'ambito del Tavolo agroalimentare di cui parla l'art. 20 del d.lgs n. 228 del 2001, e ciò che più conta, ha come protagonisti soltanto gli organismi maggiormente rappresentativi a livello nazionale del settore della produzione, della trasformazione, del commercio e della distribuzione dei prodotti agricoli agroalimentari presenti o rappresentati nel CNEL. Per cui spetta ai “predetti organismi indicare la rappresentanza di filiera a livello nazionale per il settore di appartenenza”»⁹⁵. Pertanto, ad eccezione delle intese di filiera stipulate nell'ambito delle organizzazioni interprofessionali, spetterà al mondo sindacale, con le sue rappresentanze presenti nel CNEL, «individuare di volta in volta, secondo criteri non trasparenti, la concreta “rappresentanza” chiamata a porre in essere l'intesa di filiera e dunque anche, eventualmente ad elaborare schemi contrattuali destinati alle relazioni degli specifici comparti produttivi interessati»⁹⁶.

Gli effetti di una simile costruzione concertativa sono già particolarmente evidenti nel mercato agroenergetico, ove, come già osservato, in mancanza di una rappresentatività di un certo rilievo da parte delle organizzazioni di produttori, conseguente alla “giovane età” del mercato stesso, è stato riconosciuto alle rappresentanze sindacali il potere di stipulare, in luogo delle prime, contratti quadro. A distanza di due anni dal primo contratto quadro così stipulato, ancora non emergono elementi significativi di un cambiamento a livello di rappresentatività che rimane tutt'ora legata al mondo sindacale.

Più in generale, inoltre, sull'integrazione contrattuale della filiera agroenergetica incidono e incideranno, con molta probabilità in

⁹⁵ JANNARELLI, *I contratti dall'impresa agricola all'industria di trasformazione. Problemi e prospettive dell'esperienza italiana*, cit., p. 7.

⁹⁶ JANNARELLI, *ult. op. cit.*, p. 11.

maniera crescente secondo lo svilupparsi di modelli contrattuali di integrazione verticale, sempre più confacenti alle esigenze del comparto in questione, le lacune che si riscontrano nella disciplina dei contratti di integrazione verticale individuali, stipulati al di fuori di intese o contratti quadro. Tale disciplina infatti è priva di una regolamentazione privatistica *ad hoc*, a differenza di quanto accade in altre realtà nazionali più avanzate e mature⁹⁷. Si specifica, sotto tale profilo, come il legislatore nazionale abbia predisposto modelli contrattuali chiamati ad operare soltanto a livello macroeconomico, secondo una rappresentatività preconfezionata dal legislatore, ovvero definita nell'ambito delle intese di filiera, trascurando il livello microeconomico. L'impostazione di fondo accolta dalla legislazione nazionale muove nella sola prospettiva di incentivare processi macroeconomici, anche attraverso aiuti e agevolazioni, laddove, viceversa, «la moderna questione dei contratti di integrazione verticale, in agricoltura, è quella di fissare regole privatistiche per governare dal basso le relazioni agro-industriali e fornire ai produttori agricoli le garanzie minime di tutela per bilanciare gli squilibri di potere contrattuale che per ragioni strutturali gravano sulla parte agricola del sistema agro-alimentare»⁹⁸ e, aggiungiamo noi, del sistema agro-energetico.

In questa prospettiva, si evidenzia come sia oltremodo urgente che il legislatore nazionale riesca a sfuggire alla morsa degli interessi lobbistici che ne hanno sino ad oggi condizionato le scelte, sì da adottare soluzioni disciplinari in linea con la lezione che ci proviene dalle esperienze più avanzate e mature. Solo così potrà porsi rimedio alla carenza di una strutturazione giuridica la quale, a sua volta, riflette e, al tempo stesso, perpetua, sotto il profilo economico, l'arretratezza del sistema agroalimentare italiano⁹⁹ e, al contempo, rischia di impedire lo sviluppo di quello agroenergetico.

A completamento dei modelli sin qui descritti possono richiamarsi i profili relazionali che legano gli ultimi anelli della filiera sino ai consumatori, di essi ci occuperemo quando tratteremo della disciplina della filiera biomassa-elettricità.

⁹⁷ JANNARELLI, *ult. op. cit.*, p. 11

⁹⁸ JANNARELLI, *ult. op. cit.*, p. 11

⁹⁹ JANNARELLI, *ult. op. cit.*, p. 11

5. Contrattazione programmata e distretti agroenergetici

La stessa filosofia di fondo, che è quella della composizione di interessi molteplici, accomuna alla contrattazione interprofessionale un altro strumento negoziale previsto espressamente dal legislatore nella l. 81 del 2006 per la promozione e lo sviluppo della filiera agroenergetica: il contratto di programma¹⁰⁰. Questo modello contrattuale, già noto nel settore agricolo, in tale circostanza viene espressamente qualificato come *agroenergetico*, in considerazione del suo oggetto legato alla produzione di energia o di carburanti da biomassa.

Tralasciando la ricostruzione delle vicende storiche, economiche e giuridiche che hanno anticipato l'accoglimento della contrattazione programma in agricoltura¹⁰¹, nonché le relative problematiche giuridiche ad essa sottese¹⁰², in quanto aspetti già ampiamente trattati da autorevole dottrina¹⁰³, ciò che qui interessa porre in luce è come tale modalità concertativa, sin dalla sua prima applicazione al settore agricolo, abbia visto indicati tra gli obiettivi da perseguire, proprio la finalità della promozione delle agroenergie. La delibera CIPE con la quale sono stati estesi al settore agricolo gli strumenti previsti dalla programmazione negoziata all'agricoltura¹⁰⁴ prevede, infatti, che gli stessi devono essere particolarmente

¹⁰⁰ Sulle interrelazioni che corrono tra contratto di programma e contrattazione interprofessionale, si rinvia a PAOLONI, *Contrattazione programmata e contrattazione interprofessionale: due modelli di agricoltura concertata*, in *Sviluppo locale e contrattazione programmata*, a cura di ADORNATO, Milano, 2005.

¹⁰¹ L'utilizzo della formula "contrattazione programmata", evidenzia il profilo contrattuale-privatistico dei singoli modelli negoziali in essa ricompresi (ADORNATO, *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione programma in agricoltura*, cit.) mentre la formula "programmazione negoziata", di consueto adottata dal legislatore, ne sottolinea la componente pubblicitica.

¹⁰² In particolare sulla natura privatistica o pubblicitica degli strumenti previsti dalla contrattazione programma v. ADORNATO, *ult. op. cit.*, p. 161 e ss; BRUNO, *La natura giuridica degli strumenti della programmazione negoziata in agricoltura*, in *Sviluppo locale e contrattazione programmata*, cit., p. 55 e ss.

¹⁰³ Cfr. ADORNATO, *ult. op. cit.*; Id. *La contrattazione programmata in agricoltura*, in AA.VV., *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, Milano, 2000, pp. 1125-1148. Cfr., inoltre, AA.VV., *Sviluppo locale e contrattazione programmata*, cit.

¹⁰⁴ Si tratta della delibera CIPE n. 127 dell'11 novembre 1998 n. 127, adottata in attuazione del disposto normativo di cui all'art. 10 del d.lgs n. 173 del 30 aprile

te finalizzati, tra l'altro, anche all'incentivazione dell'utilizzo ai benefici energetici delle produzioni agricole (lett. *b*).

La scelta compiuta dal legislatore di preferire il contratto di programma agli altri modelli della contrattazione programmata – patto territoriale¹⁰⁵ e contratto d'area¹⁰⁶ – risiede, con molta probabilità, nella sua maggiore idoneità a consentire lo sviluppo dei rapporti della filiera agroenergetica, in particolare di quella nazionale, che, in quanto tale, è legata maggiormente alla produzione industriale. La l. 81 del 2006, a tal proposito, specificatamente prevede che i contratti di programma agroenergetici devono avere rilevanza territoriale nazionale ed essere finalizzati alla creazione di occupazione aggiuntiva, anche mediante l'attivazione di nuovi impianti.

Sebbene, infatti, il conseguimento dell'integrazione economica di filiera possa essere sotteso a tutti gli strumenti contrattuali sopra richiamati, costituendo esso una delle finalità generali perseguibili¹⁰⁷, tuttavia, in ragione della sua articolazione, il contratto di programma, meglio di altri, si presta a tal fine. Nello specifico, a differenza del patto territoriale che è caratterizzato essenzialmente da obiettivi di promozione di sviluppo locale in ambito subregionale compatibile con uno sviluppo ecosostenibile, i piani, oggetto dei contratti di programma, sono volti proprio a

1998, che per primo ha operato l'estensione all'agricoltura della programmazione negoziata, che vede nel d.l. 8 febbraio 1995, n. 32, convertito nella legge 7 aprile 1995, n. 104, un riferimento normativo organico. Per un commento all'art. 10, d.lgs 173/1998v., inoltre, i commenti di AGOSTINI e CRISTIANI (rispettivamente in *Nuove leggi civ. comm.*, 2001, p. 871 e ss e *Riv. dir. agr.*, I, 2002, p. 681 e ss) all'art. 31 del d.lgs 228/2001 che si è occupato di conglobare nel documento di programmazione agroalimentare e forestale e di programmazione economica e finanziaria la definizione degli obiettivi strategici da definire attraverso gli strumenti della programmazione negoziata in agricoltura.

¹⁰⁵ Il patto territoriale è l'accordo tra soggetti pubblici e privati per l'individuazione, ai fini di una realizzazione coordinata, di interventi di diversa natura finalizzati alla promozione dello sviluppo locale.

¹⁰⁶ Il contratto d'area, nello specifico, è lo strumento operativo funzionale alla realizzazione di un ambiente economico favorevole alla creazione di nuove iniziative imprenditoriali e di nuova occupazione attraverso condizioni di massima flessibilità amministrativa ed in presenza di investimenti qualificati da validità tecnica, economica e finanziaria, nonché di relazioni sindacali e di condizioni di accesso al credito particolarmente favorevoli.

¹⁰⁷ V. lett. c, della delibera CIPE, n. 127 del 1998.

generare significative ricadute dell'apparato produttivo mediante prevalente attivazione di nuovi impianti e creazione di occupazione aggiuntiva, lasciando emergere, per così dire, «una componente di “industrialità”»¹⁰⁸. Ne conseguono, peraltro, distinzioni sul piano soggettivo, perché, nel caso dei patti territoriali, «le esigenze dello sviluppo locale, verosimilmente ecocompatibile, potrebbero richiedere, di massima, imprese agricole anche di piccola e media dimensione in una logica multifunzionale e di sviluppo rurale, mentre, nel caso di contratti di programma, la logica “industriale”, sottesa alle finalità, rimanda ad imprese di grandi dimensioni, operanti nel settore agricolo, oppure, ancora, a consorzi anche in forma cooperativa»¹⁰⁹.

La l. 81 del 2006 prevedeva che il CIPE, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, su proposta del Ministro delle attività produttive e del Ministro delle politiche agricole e forestali, adottasse entro trenta giorni dalla sua data di entrata in vigore, la disciplina dei contratti di programma agroenergetici, individuando l'amministrazione competente per la loro stipula. La specifica disciplina, che doveva, inoltre, assicurare priorità

¹⁰⁸ ADORNATO, *Intervento pubblico in agricoltura: la “nuova frontiera” degli accordi negoziali*, in *Sviluppo locale e contrattazione programmata*, cit., p. 21.

¹⁰⁹ ADORNATO, *ult. op. cit.*, p. 21. Il contratto di programma vede, infatti, quali parti contraenti: l'amministrazione statale contraente, da un lato, e dall'altro: a) imprese di grandi dimensioni o gruppi nazionali o internazionali di rilevante dimensione operanti nei settori industriale, del turismo, agricolo, della pesca ed acquicoltura; b) consorzi di medie e piccole imprese, (anche sotto forma di cooperativa), operanti in uno o più settori (ivi compreso il settore agricolo e ittico) ; c) rappresentanze di distretti industriali, agricoli, agroalimentari e ittici (cfr. art. 2, delibera CIPE del 25 febbraio 2004). Il patto territoriale, invece, è sottoscritto dai soggetti promotori (enti locali, altri soggetti pubblici operanti a livello locale, rappresentante locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori interessati, soggetti privati) e dagli enti locali, da altri soggetti pubblici locali coinvolti nell'attuazione del patto e da: a) rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori interessate; b) soggetti privati. Il patto, inoltre, può essere sottoscritto dalla regione o dalla provincia autonoma nel cui territorio ricadano gli interventi, da banche e da finanziarie regionali, da consorzi di garanzia collettiva fidi e consorzi di sviluppo industriale operanti nel territorio oggetto del patto (cfr. delibera CIPE del 21 marzo 1997). Il contratto d'area è anch'esso concordato tra amministrazioni, anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché altri soggetti eventualmente interessati (cfr. delibera CIPE del 21 marzo 1997).

nella stipula dei predetti contratti ai soggetti che riconoscono agli imprenditori agricoli una quota dell'utile conseguito in proporzione ai conferimenti della materia prima agricola¹¹⁰, non è stata finora adottata.

L'espresso richiamo da parte del legislatore dei soli contratti di programmazione nell'ambito della disciplina di incentivazione della filiera agroenergetica non esclude, però, la possibilità di ricorrere alla stipulazione di patti territoriali o contratti d'area che abbiano analogo oggetto. Occorre, infatti, evidenziare come nelle finalità specifiche, sia dei patti territoriali che dei contratti d'area, è prevista l'attuazione di programmi di intervento anche per *la produzione di energia termica o elettrica da biomasse*, nonché, di servizi, quali la movimentazione ed il magazzinaggio dei containers, il confezionamento, l'imballaggio, il reimballaggio, la pesatura e la campionatura delle merci, *non* alimentari¹¹¹.

Altro aspetto della contrattazione programmatica che va evidenziato è costituito dal rilievo che viene attribuito al profilo territoriale. Infatti, le modalità di attuazione della contrattazione programmata sono state estese al settore agricolo «in una prospettiva, peraltro comune agli altri settori produttivi, che mira ad accentuare la “dimensione territoriale” negli interventi (...), puntando sulla programmazione dello sviluppo locale per migliorare la competitività, l'efficacia e la concertazione delle realtà presenti nelle aree rurali»¹¹². Pur caratterizzando in diversa misura le tre tipologie negoziali considerate, tale “dimensione territoriale” permette di conseguire quei risultati e benefici connessi alla

¹¹⁰ Art. 2-*quater*, comma 5.

¹¹¹ Cfr. delibera del Cipe 21 marzo 1997, così come modificata dalla delibera CIPE n. 127 del 1998.

La normativa sulla promozione delle filiera agroenergetiche come abbiamo avuto modo di riferire prevede anche la stipula di un'altra tipologia contrattuale operativa nell'ambito della contrattazione programmata, gli accordi di programma. Su cui v. diffusamente ADORNATO, *Evoluzione dell'intervento pubblico*, cit..

¹¹² Così PAOLONI, *ult. op. cit.*, p. 112. L'A. evidenzia come tale concertazione territoriale sia conseguenza di ragioni storico-empiriche, cioè relative alla crisi e rilancio dei distretti, e teorico-analitiche, ovvero legate alla fornitura di beni pubblici locali, alle diverse condizioni a cui si attiva il ruolo del capitale sociale “positivo” o “negativo”, alle relazioni tra reticoli sociali, azioni collettive e regolazione sociale dell'economia.

localizzazione territoriale della filiera agroenergetica, a cui si associa il concetto di reti orizzontali.

In particolare, poi, la possibilità che i contratti di programma possano essere stipulati anche da «rappresentanze di distretti industriali, agricoli, agroalimentari e ittici», spinge a domandarsi se siano configurabili, anche nel contesto agroenergetico, specifici distretti, ovvero, dei sistemi produttivi locali caratterizzati dal ruolo fondamentale del territorio e dal condiviso sapere contestuale in cui acquistano particolare rilievo: le «peculiari modalità organizzative della produzione, che vedono una scomposizione del processo produttivo in fasi, di estrema specializzazione ma tutte fra loro funzionalmente collegate; sicché destinatario dell'attività della singola impresa non è necessariamente il cliente finale, ma per larga parte un'altra impresa, operante nel medesimo territorio in una fase diversa della filiera, nell'ambito di relazioni basate anzitutto su decisivi legami di reciproco affidamento»¹¹³. Nel distretto agroenergetico, in altre parole, è la stessa filiera agroenergetica che si fa territorio¹¹⁴.

In Italia, non sono ancora rinvenibili simili esperienze, in ragione del recente sviluppo del settore agroenergetico, che, allo stato attuale, nonostante le forti spinte verso la costituzione di filiere, non conta nemmeno consolidati processi di filiera veri e propri, localizzati sul territorio e caratterizzati da una stretta connessione fra le diverse fasi della produzione, lavorazione, trasformazione e distribuzione della biomassa vegetale e dei carburanti e dei combustibili da essa derivati¹¹⁵. Né esiste una specifica normativa, pur essendo stato dimostrato, al livello istituzionale, un certo interesse nei loro confronti. La finanziaria 2007, infatti, parla esplicitamente della necessità di incentivare la formazione di *distretti locali agro-energetici*.

¹¹³ ALBISINNI, *Distretti in agricoltura, Digesto disc. priv., Aggiornamento*, Torino, 2003, p. 685. Sui distretti in agricoltura, v. inoltre, Id., *Dai distretti all'impresa agricola di fase*, Viterbo, 2003; ADORNATO, *Evoluzione dell'intervento pubblico e contrattazione programma in agricoltura, cit.*, p. 123 e ss.

¹¹⁴ Nel senso che il distretto sia una filiera che si fa territorio, cfr. ALBISINNI, *La produzione agricola e la trasformazione dei prodotti agricoli*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da COSTATO, Padova, 2003, p. 27; STRAMBI, *op. cit.*, p.31.

¹¹⁵ INEA, p. 6.2.3.

Dei modelli distrettuali attualmente riconosciuti dalla legge, in linea di massima, sia quello industriale¹¹⁶, che comprende anche i distretti agro-industriali¹¹⁷, che quello rurale potrebbero adattarsi a descrivere la realtà di un distretto caratterizzato dall'attività di produzione di agroenergia, a seconda del rilievo che si vuole attribuire al lato industriale o al lato agricolo. Nel primo caso, si privilegierebbe l'elemento industriale, cioè quello della trasformazione industriale in energia, a discapito, però, di quello agricolo della produzione di biomassa e della sua eventuale trasformazione nell'ambito dell'impresa agricola. Mentre, nel secondo caso, si verificherebbe la situazione inversa.

L'insoddisfazione che nasce da queste soluzioni fa comprendere il perché sono state avanzate specifiche proposte legislative volte a definire i distretti agroenergetici, che tengano conto di entrambi gli aspetti. In queste iniziative, i distretti agroenergetici, in maniera del tutto originale, vengono distinti in locali e diffusi¹¹⁸. Si considerano distretti agroenergetici locali i sistemi pro-

¹¹⁶ La prima definizione normativa, introdotta dall'art. 36 della l. 5 ottobre 1991, n. 317, definiva distretti industriali: «le aree territoriali locali caratterizzate da elevata concentrazione di piccole imprese, con particolare riferimento al rapporto tra la presenza delle imprese e la popolazione residente nonché alla specializzazione produttiva dell'insieme delle imprese». La definizione di distretto rurale è, come noto, contenuta nel d.lgs 228/2001, il quale all'art. 13 stabilisce: «Si definiscono distretti rurali i sistemi produttivi locali di cui all'articolo 36, comma 1, della legge 5 ottobre 1991, n. 317, e successive modificazioni, caratterizzati da una identità storica e territoriale omogenea derivante dall'integrazione fra attività agricole e altre attività locali, nonché dalla produzione di beni o servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali». Il medesimo articolo fornisce, poi, la definizione di distretti agroalimentari di qualità: «sistemi produttivi locali, anche a carattere interregionale, caratterizzati da significativa presenza economica e da interrelazione e interdipendenza produttiva delle imprese agricole e agroalimentari, nonché da una o più produzioni certificate e tutelate ai sensi della vigente normativa comunitaria o nazionale, oppure da produzioni tradizionali o tipiche». Per un commento a tale articolo, v. ALBISINNI, *Commento all'art. 13, d.lgs 228/2001*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, p. 458 e ss; SGARBANTI, *Commento all'art. 13, decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2001, p. 825 e ss.

¹¹⁷ Cfr. ALBISINNI, *Dai distretti all'impresa agricola di fase, op. cit.*, p. 46, il quale ritiene che l'assenza di una definizione normativa dei distretti agro-industriali sia dovuta ad una scelta normativa nel senso della loro assunzione nella più generale categoria dei distretti industriali.

¹¹⁸ V. ddl 1603 presentato il 10 agosto 2006 e il ddl presentato il 27 febbraio 2007.

duttivi (locali) caratterizzati da un'identità territoriale omogenea derivante dalla diffusione in ambito locale dell'attività agroenergetica e dall'utilizzo dei relativi prodotti, sia per la loro commercializzazione, sia per la loro trasformazione in energia. Mentre, sono distretti agroenergetici diffusi i sistemi produttivi (locali), anche a carattere interregionale, caratterizzati da un'interrelazione e da un'interdipendenza produttive tra le imprese agricole a indirizzo agroenergetico e altre imprese che utilizzano le relative produzioni agroenergetiche.

La filiera agroenergetica che si fa territorio e, dunque, distretto, richiede ancora una volta una specifica attenzione normativa.

6. I contratti di filiera agroenergetica

I contratti di filiera costituiscono uno strumento di finanziamento volto a favorire i processi di riorganizzazione tra i differenti soggetti della filiera, stimolare la creazione di migliori relazioni di mercato e garantire prioritariamente ricadute positive sulla produzione agricola. Rispetto alla contrattazione programmata si presenta come uno strumento di intervento strategico di valenza sovregionale¹¹⁹.

Con d.m. 22 novembre 2007, adottato al fine di ridisegnare la disciplina previgente agli indirizzi comunitari sugli aiuti di stato in agricoltura, è stata prevista la possibilità di stipulare tali contratti anche per il finanziamento di investimenti nel settore delle agroenergie, in particolare: investimenti nelle aziende agricole e per la trasformazione e commercializzazione di biomasse agricole a uso non alimentare e di prodotti agroenergetici. Va precisato che gli investimenti devono riguardare i prodotti agricoli compresi nell'Allegato I del Trattato istitutivo delle comunità europee, ma i prodotti trasformati possono anche non essere ivi compresi (es. biodiesel, energia elettrica, etc).

¹¹⁹ Sui contratti di filiera v. diffusamente GALLIA, *I contratti di filiera e la programmazione negoziata in agricoltura*, in Riv. giur. Mezzogiorno, 2006, p. 321 e ss.

Capitolo quinto

La filiera dell'energia elettrica prodotta da biomassa

Sommario: 1. La produzione di biomassa agricola – 1.1. Premessa. Gli articoli 14, comma 13 *quater*, del d.lgs 99/2004 e 1, comma 369, della l. finanziaria 2006 e la *vexata questio* della definizione dell'impresa agricola - 1.2. Impresa agricola e biomassa: l'attività di cura e sviluppo di organismi vegetali esclusivamente destinati alla produzione di biomassa. L'irrilevanza della destinazione del prodotto agricolo nella qualificazione dell'impresa agricola - 1.3. La cura e lo sviluppo di organismi vegetali destinati esclusivamente alla produzione di biomassa tra coltivazione del fondo e silvicoltura - 1.4. *Segue:* la distinzione tra bosco e impianto di arboricoltura da legno e la conseguente distinzione tra coltivazione del fondo e silvicoltura - 1.5. *Segue:* l'art. 14, comma 13-*quater*, del d.lgs 99/2004 - .6. Impresa agricola e biomassa: i «prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali) e dalla silvicoltura e industrie connesse» - 1.7. La valorizzazione energetica della biomassa - 2. L'attività di produzione di energia elettrica. - 2.1. La produzione di energia elettrica nell'impresa agricola. - 3. L'attività di trasmissione e di distribuzione dell'energia elettrica. - 3. L'attività di trasmissione e di distribuzione dell'energia elettrica. 4. L'attività di vendita dell'energia elettrica. - 5. I Certificati verdi agricoli - 6. Regole di rintracciabilità e tracciabilità.

1. *La produzione di biomassa agricola*

1.1. *Premessa. Gli articoli 14, comma 13 quater, del d.lgs 99/2004 e 1, comma 369, della l. finanziaria 2006 e la vexata questio della definizione dell'impresa agricola.* Lo sviluppo e la promozione delle fonti energetiche rinnovabili coinvolgono l'impresa agricola, principalmente, sotto un duplice profilo: quello della produzione di biomassa, biogas e biocarburanti e quello

della produzione di energia dallo sfruttamento di tali fonti energetiche rinnovabili.

Entrambi questi profili sono stati oggetto di attenzione da parte del legislatore speciale che è intervenuto con specifiche disposizioni: l'art. 14, comma 13 *quater*, del d.lgs 99/2004, che si occupa di organismi vegetali destinati alla produzione di biomasse¹, e l'art. 1, comma 369, della l. finanziaria 2006, che si occupa della produzione di energia e di biocarburanti².

In particolare, il riconoscimento dell'attività di produzione di organismi vegetali destinati esclusivamente alla produzione di biomassa, quale attività di coltivazione del fondo ex art. 2135 c.c., ad opera dell'art. 14, comma 13 *quater*, e dell'attività di produzione di energia elettrica e calorica e di biocarburanti, quali attività connesse ex art. 2135 c.c., ad opera dell'art. 1, comma 369, della l. finanziaria 2006, ha richiamato nuovamente all'attenzione degli interpreti il problema della definizione dell'impresa agricola³. Problema, questo, che storicamente appassiona gli studiosi di diritto agrario e che si ripresenta ogni qual volta un intervento normativo volto a definire l'agrarietà di un'attività⁴ è

¹ L'art. 14, comma 13 *quater*, del d.lgs 99/2004, così recita: «l'attività esercitata dagli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 c.c., di cura e sviluppo del ciclo biologico di organismi vegetali destinati esclusivamente alla produzione di biomasse, con cicli colturali non superiori al quinquennio e reversibile al termine di tali cicli, su terreni non boscati, costituiscono coltivazione del fondo ai sensi dell'art. 2135 cc e non è soggetta alle disposizioni in materia di boschi e foreste. Tali organismi vegetali non sono considerati colture permanenti ai sensi della normativa comunitaria».

² L'art. 1, comma 369, della l. finanziaria 2006, così dispone: «la produzione e la cessione di energia elettrica e calorica da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche nonché di carburanti ottenuti da produzioni vegetali provenienti prevalentemente dal fondo e di prodotti chimici derivanti da prodotti agricoli prevalentemente dal fondo, effettuate dagli imprenditori agricoli, costituiscono attività connesse, ai sensi dell'art. 2135, comma 3, c.c. e si considerano produttive di reddito agrario».

³ In particolare, il problema definitorio con riferimento alle attività nel testo considerate è posto da JANNARELLI, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, I, p. 197; FERRARA, *Impresa agricola ed energia*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, in corso di pubblicazione.

⁴ A partire dagli anni '70 ha preso avvio una legislazione speciale e di settore, rivelatrice di una tendenza all'ampliamento delle tipologie civilistiche di imprenditore agricolo, attraverso, in particolar modo, la progressiva erosione del rapporto funzionale con il fondo ai fini della qualificazione dell'agrarietà dell'impresa.

Il riferimento è, soprattutto, alle leggi n. 419 del 1971, sull'avicoltura; l. 5 aprì-

adottato dal legislatore speciale⁵.

In via generale, infatti, il riconoscimento dell'agrarietà di un'attività segna il limite entro il quale ad essa può trovare applicazione lo statuto di favore riservato dal legislatore all'impresa agricola. In particolare, poi, l'inquadramento giuridico di un'attività potenzialmente agricola *ex se*, come lo è quella di «cura e sviluppo di organismi vegetali destinati esclusivamente alla produzione di biomasse», induce l'interprete a chiedersi il perché di

le 1985, n. 126, sulla funghicoltura; la l. 1985, n. 730, sull'agriturismo; 5 febbraio 1992, n. 102, sull'acquacoltura; 23 agosto 1992 n. 349, sull'attività cinotecnica e al d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173, sull'allevamento di cavalli di qualsiasi razza.

Dalla eterogeneità dei criteri volta a volta utilizzati in quest'opera di progressiva dilatazione della tipologia di imprenditore agricolo sembrerebbe emergere la mancanza di un unico disegno normativo; il legislatore speciale, sembrerebbe interessato, più che altro, ad assecondare pressioni corporative o esigenze tributarie, cioè elementi di natura contingente (CASADEI, *Nuove riflessioni sulla nozione giuridica di agricoltura*, in *Quaderni dei Georgofili*, Firenze, 1998, p. 124 e ss). In linea di massima i criteri adottati sono stati così individuati (FORTUNATO, *La nuova nozione di impresa agricola*, in *La riforma dell'impresa agricola*, a cura di ABRIANI-MOTTI, Milano, 2003, p. 25): a) criterio merceologico congiunto con quello reddituale, nel caso dell'avicoltura e dell'attività cinotecnica, che sono state ricondotte al regime dell'impresa agricola in relazione al prodotto animale e al requisito soggettivo della prevalenza dei redditi così ricavati rispetto a quelli derivanti dall'esercizio di altre attività economiche non agricole svolte dallo stesso soggetto; criterio merceologico connesso con lo sfruttamento dell'azienda agricola, nel caso dell'allevamento di equini di qualsiasi razza; b) criterio merceologico, nel caso della funghicoltura; c) criterio del ciclo biologico congiunto con quello reddituale, nel caso dell'acquacoltura; d) criterio della polifunzionalità, nel caso dell'agriturismo.

Il coordinamento tra nozione codicistica dell'impresa agricola e leggi speciali successive aveva dato origine alla formazione di diverse posizioni dottrinali, in merito alle quali v. GOLDONI, *La centralità del tema dei rapporti fra art. 2135 e legislazione speciale*, in *Trattato di diritto breve agrario e comunitario*, cit., p. 171 e ss.

⁵ Negli ultimi anni, il problema definitorio dell'impresa agricola è stato anche suscitato da alcune definizioni contenute nella normativa comunitaria. Emblematico, in tal senso, è il dibattito conseguito alla definizione di attività agricola di cui all'art. 2, lett. c) del reg. 1782/2003, per il quale si intende: «la produzione, l'allevamento o la coltivazione di prodotti agricoli, comprese la raccolta, la mungitura, l'allevamento e la custodia degli animali per fini agricoli, nonché il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali», cfr. ALBISINNI, *Profili di diritto europeo per l'impresa agricola*, Viterbo, 2005; PETRELLI, *Studio sull'impresa agricola*, Milano, 2007, p. 60 e ss. Inoltre, v. JANNARELLI, *Il pluralismo definitorio dell'attività agricola alla luce della recente disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato: prime considerazioni critiche*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2007, p. 3 e ss, in merito alla definizione di agricoltura evincibile dalla normativa comunitaria sugli aiuti di Stato in agricoltura.

un simile intervento extra-codicistico e, se, in particolare, esso sia dovuto alla volontà del legislatore di superare un limite alla naturale ricomprensione nell'ambito della agrarietà di cui all'art. 2135 c.c. dell'attività in questione.

In realtà, ci si sarebbe aspettati, stando quanto meno alle intenzioni del legislatore⁶, che la novella dell'art. 2135 c.c. risolvesse definitivamente la questione della definizione dell'impresa agricola.

Innanzitutto, l'art. 2135 c.c., comma secondo, disponendo che la coltivazione del fondo, la silvicoltura e l'allevamento sono «attività dirette alla cura ed allo sviluppo di un ciclo biologico o di una fase necessaria del ciclo stesso, di carattere vegetale o animale, che utilizzano o possono utilizzare il fondo, il bosco o le acque dolci, salmastre o marine», rende esplicito il fondamento dell'agrarietà, riconoscendolo nel criterio agro-biologico⁷. Si trasferiscono, in tal modo, nel dato normativo le conclusioni raggiunte dalla dottrina

⁶ La nuova formulazione dell'art. 2135 del c.c. è il frutto dell'adozione del d.lgs 18 maggio 2001, n. 228, «Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57» con il quale il Governo ha inteso attuare la l. delega n. 57/2001 (sulla quale v. COSTATO, *La delega*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, I, p. 470 e ss; Id., *Note introduttive a 1 tre «decreti orientamento»: della pesca e acquicoltura, forestale e agricolo*, *Commento sistematico* a cura di COSTATO, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2001, p. 668 e ss), che espressamente all'art. 8 (principi e criteri direttivi) prevede l'adozione delle definizioni dei soggetti imprenditori agricoli (lett. a); delle attività di coltivazione, di allevamento, di acquicoltura, di silvicoltura e di pesca che utilizzano o possono utilizzare, le risorse fondiarie, gli ecosistemi fluviali, lacustri o marini con equiparazione degli imprenditori della silvicoltura, dell'acquicoltura e della pesca a quelli agricoli (lett. b); delle attività connesse, ancorché non svolte dall'azienda, anche in forma associata o cooperativa, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione di prodotti agricoli, agroalimentari ed agroindustriali nonché alla fornitura di beni e servizi.

Unitamente al d.lgs. 228 sono stati emanati il d.lgs 226, «Orientamento e modernizzazione del settore della pesca e dell'acquicoltura, a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57» e il d.lgs 227, «Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57».

⁷ La teoria del ciclo biologico propone una nozione ontologica di agricoltura, la quale è fatta consistere «nello svolgimento del ciclo biologico concernente l'allevamento di animali o di vegetali, che appare legato direttamente o indirettamente allo sfruttamento delle forze o delle risorse naturali e che si risolve economicamente nell'ottenimento di frutti (vegetali o animali) destinabili al consumo diretto sia come tali, sia previa una o molteplici trasformazioni», CARROZZA, *Profili generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, Milano, 1975, p. 74.

agraristica in sede di interpretazione evolutiva e sistematica del vecchio art. 2315⁸, rendendo, così, indiscutibile che «coltivazione del fondo significa coltivazione delle piante; che la coltivazione e l'al-

⁸ La nozione di impresa agricola codificata nel 1942 ha dato origine, sin nell'immediato, ad ampie discussioni. Inizialmente, in relazione alla sua natura di impresa in senso tecnico, contrapponendosi all'orientamento prevalente (*ex multis*: BIONE, *L'imprenditore agricolo*, in *Trattato di diritto commerciale di diritto pubblico dell'economia*, diretto da GALGANO, II, *L'impresa*, Padova, 1978, p. 466) per il quale il rapporto tra l'art. 2082 e l'art. 2135 va considerato come un rapporto tra *genus* e *species*, un orientamento restrittivo dell'interpretazione dell'art. 2135 che, in base a ragioni storiche e sistematiche, non riconosceva all'attività agricola, natura di impresa (*ex mutlis* BRACCO, *L'impresa nel sistema del diritto commerciale*, Padova, 1960, p. 148; G. FERRI, *L'impresa agraria è impresa in senso tecnico?*, in *Atti del 3° Congresso nazionale di diritto agrario*, Milano, 1954, p. 394; RAVA', *La nozione giuridica di impresa*, Milano, 1949, p. 76) e, successivamente, in relazione all'esatta configurazione delle attività indicate dalla norma.

Facendo opera di criticabile semplificazione, le posizioni sviluppate a questo proposito, possono essere ridotte a due orientamenti prevalenti, diversamente articolati al loro interno, uno volto a sostenere un'interpretazione restrittiva della norma, e, l'altro, invece, un'interpretazione estensiva capace di adeguare la definizione codicistica alla mutate condizioni economico sociale.

In merito, ad esempio, alla *coltivazione del fondo* la problematica principale concerneva il rilievo che doveva essere assegnato al fondo, in considerazione delle nuove tipologie di coltivazioni conseguenti alla evoluzione delle tecniche produttive che spezzavano il diretto legame con il fondo, che non contribuiva più alla nutrizione dei vegetali ma diveniva la sede delle attrezzature per la produzione (come ad esempio nel caso della coltivazione in serre).

Su questo specifico aspetto si contrapponevano a coloro che escludevano l'agrarità delle coltivazioni "senza terra", sulla base della motivazione per cui nel caso delle coltivazioni in serra verrebbe a mancare il rischio ambientale, esclusivo degli agricoltori, il quale unitamente al rischio d'impresa costituisce il fondamento della agrarietà delle attività agricole (GALGANO, *L'imprenditore*, Bologna, 1970, p. 48); coloro che sostenendo la teoria del ciclo biologico (CARROZZA, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, Milano, 1975; Id., *Lezioni di diritto agrario*, Milano, 1988) individuavano l'oggetto della coltivazione nelle piante e non nel fondo (MASSART, *Contributo alla determinazione del concetto giuridico di agricoltura*, in *Riv.dir.agr.*, I, 1974, p. 312 e ss)

Per quanto riguarda la *silvicoltura*, si discuteva della qualità di agricoltore in colui che aveva il godimento di boschi e foreste (Cfr. FERRI, *Natura, ambiente, agricoltura*, in *I demani civici e le proprietà collettive. Un diverso modo di possedere, un diverso modo di gestire*, a cura di NERVI, Padova, 1998, p. 43; *contra* ADORNATO, *L'impresa forestale*, Milano, 1996; TAMPONI, *Una proprietà speciale. Lo statuto dei beni forestali*, Padova, 1983), da un lato, e dell'autonomia dell'attività in questione da quella di coltivazione del fondo (CARROZZA, *ult. opp. cit.*; GALGANO, *L'imprenditore*, cit., p. 54; *contra* ADORNATO, *ult. op. cit.*, specialmente, pp. 46 e ss).

Infine, per quanto riguarda l'attività di *allevamento del bestiame*, le questioni si annidavano principalmente intorno a tre aspetti: quello della necessità o meno del

levamento consistono nella cura del ciclo biologico nella sua interezza o in una sua parte essenziale; che l'attenzione al ciclo biologico non richiede necessariamente lo svolgimento della coltivazione in campo aperto, potendosi svolgere anche fuori terra, né l'allevamento in connessione con la coltivazione del fondo; che l'adozione legislativa del criterio biologico come elemento identificativo dell'agrarietà ha come corollario la svalutazione dell'elemento fondiario, non più elemento indefettibile dell'agricoltura; in definitiva che le attività di «coltivazione del fondo» e di «allevamento di animali» non perdono la caratteristica dell'agrarietà in mancanza di coltivazione del terreno, che ancorché non utilizzato, potrebbe essere comunque «utilizzabile»⁹.

Inoltre, per quanto riguarda le attività connesse¹⁰, la scompar-

collegamento con il fondo, quello della nozione di bestiame e quello della definizione ampia o ristretta di allevamento.

Su questi aspetti v. *ex multis* BIONE, *L'imprenditore agricolo*, cit.; GALGANO, *ult. op. cit.*; CARROZZA, *ult. opp. citt.*; BASSANELLI, *Corso di diritto agrario*, Milano, 1946, p. 418; FERRUCCI, *L'individuazione dell'impresa zootecnica e del suo statuto giuridico*, Milano, 1989; GOLDONI, *Attività di allevamento di pesce e attività agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 1982, I, p. 113; MASSART, *op. cit.*, p. 312; ROMAGNOLI, *L'avicoltura come attività essenzialmente agricola*, in *Giur. agr. it.*, 1967, p. 355; Id. ROMAGNOLI, *L'impresa agricola*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da RESCIGNO, vol. XV, 2, Torino, 1986, p. 1141; CASADEI, *Impresa e azienda agricola*, in *Manuale di diritto agrario italiano*, a cura di IRTI, Milano, 1978, p. 69; GERMANO', *L'impresa zootecnica*, in *Impresa zootecnica e agrarietà*, a cura di MASSART, Milano, 1989, p. 103; MASI, *Allevamento del bestiame e allevamento zootecnico nella sistematica dell'attività di impresa*, in *GI*, 1976, I, p. 1840.

Dinanzi a questo complesso disegno interpretativo dell'art. 2135 c.c., la giurisprudenza ha assunto, sostanzialmente, un atteggiamento ancorato ad una lettura in chiave restrittiva della definizione codicistica. Esemplificativo, in questo senso, è il caso dell'attività di allevamento, nei cui confronti l'orientamento giurisprudenziale è, tranne alcune eccezioni, addirittura a breve superate da pronunce delle sezioni unite, favorevole ad una nozione ristretta di animali allevabili, ancorata da un lato al contenuto storico del concetto bestiame e al necessario collegamento con fondo. Cfr. GOLDONI, *La riformulazione del testo dell'art. 2135 c.c.*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., p. 179 e ss). In generale, sulle questioni sorte sotto la vigenza del vecchio art. 2135 c.c., v. COSTATO, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, Milano, 2008, pp. 323 e ss; GERMANO', *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2006, p. 75 e ss.

⁹ Così CARMIGNANI, *Agricoltura e competenza regionale*, Milano, 2006, p. 21.

¹⁰ Il terzo comma dell'art. 2135, analogamente ai primi due commi, è frutto anch'esso delle precedenti vicende interpretative che hanno coinvolto dottrina e giurisprudenza. Mentre vi era concordia di opinioni sulla intrinseca natura di attività commerciali delle attività connesse, sul fatto che esse fossero distinguibili in due cate-

sa del criterio di normalità, da un lato, e l'ampiezza delle ipotesi elencate nel terzo comma dell'art. 2135 c.c., che sembrerebbero assorbire tutte le potenziali attività connesse esercitabili dall'imprenditore agricolo¹¹, dall'altro, hanno dilatato enormemente i confini dell'attività agricola.

In altre parole, l'ampia formula del criterio agro-biologico e delle attività connesse lascerebbe intendere che la questione della definizione di impresa agricola sia stata risolta una volta per tutte.

Tuttavia, se prima della riforma del 2001, si poteva affermare che tale questione nascesse dalla circostanza che la tradizionale nozione fornita dal codice civile non era mai stata sottoposta a revisione, sicché l'art. 2135, non essendo aggiornato, induceva il legislatore speciale a intervenire definendo nuove attività come agricole¹², oggi, invece, sembrerebbe, paradossalmente, essere la stessa formulazione dell'art. 2135 c.c., a poter legittimare eventuali interventi della legislazione speciale¹³. Ciò, non solo, in meri-

gorie (attività connesse tipiche, in quanto nominate dallo stesso articolo - quali la trasformazione e la vendita di prodotti quando rientrano nell'esercizio normale dell'agricoltura - e attività connesse atipiche) e sul fatto che per essere tali dovessero soddisfare un duplice presupposto (l'identità oggettiva - cioè il fatto che un solo soggetto deve svolgere l'attività principale e l'attività connessa - e l'identità oggettiva - cioè che l'attività collaterale deve essere inserita all'interno dell'organizzazione creata per l'attività principale), vi era un accessissimo dibattito su alcuni rilevanti profili quali i limiti della vendita, il contenuto del criterio di normalità e il criterio di connessione per le attività atipiche. Su queste problematiche v. GERMANO', *Manuale di diritto agrario, cit.* e PETRELLI, *op. cit.*

La nuova formula del 2135 continua a prevedere le attività connesse alle quali dedica il terzo comma il quale, oltre a contenere l'indicazione di un numero maggiore di attività connesse rispetto alla precedente versione, esplicita il requisito soggettivo della connessione, presenta il criterio della prevalenza quale parametro di valutazione della connessione e annovera espressamente tra le attività connesse la produzione di servizi, anche ambientali. Su questi aspetti, v. CASADEI, *Commento agli artt. 1-2, decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2001, p. 724 e ss; COSTATO, *ult. op. cit.*, p. 342 e ss; GERMANO', *ult. op. cit.*, p. 101 e ss; GOLDONI, *La riformulazione del testo dell'art. 2135 c.c., cit.*, p. 176 e ss.

¹¹ In questo senso, GOLDONI, *ult. op. cit.*, p. 189. In senso contrario, cioè nel senso della permanenza della distinzione tra attività connesse tipiche e atipiche, CASADEI, *ult. op. cit.*, p. 736; COSTATO, *ult. op. cit.*, p. 357; GERMANO', *ult. op. cit.*, p. 104.

¹² Così ALESSI, *La nozione di impresa agricola e le recenti tendenze della legislazione italiana*, in *Riv. dir. comm.*, I, 1996, p. 399.

¹³ Con riferimento, invece, alla preesistente legislazione speciale, secondo la dot-

to ai dubbi interpretativi che nascono dalla lettera stessa dell'art. 2135, come nel caso della locuzione «fase necessaria»¹⁴ e delle espressioni «prodotti ottenuti prevalentemente» e «utilizzo prevalente»¹⁵, ma anche con riferimento a quanto l'art. 2135 c.c.

trina la nuova disposizione codicistica non comporta l'abrogazione implicita per tutti i provvedimenti. Rimarrebbero in vigore, ad esempio, la l. 5 aprile 1985, n. 126, sulla funghicoltura (così CASADEI, *ult. op. cit.*, p. 733; COSTATO, *ult. op. cit.*, p. 338; PETRELLI, *op. cit.*, p. 224), la l. 23 agosto 1992 n. 349, sull'attività cinotecnica (COSTATO, *ult. op. cit.*, p. 340; GERMANO', *L'impresa agricola*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2001, p. 513; PETRELLI, *ult. op. cit.*, p. 226), la l. 5 febbraio 1992, n. 102, sull'acquacoltura (PETRELLI, *ult. op. cit.*, p. 224-225, *contra* COSTATO, *ult. op. cit.*, p. 340).

¹⁴ Al problema definitorio della locuzione «fase necessaria» la dottrina offre diverse soluzioni, secondo le quali nello stabilire cosa si intende per fase necessaria: occorre affidarsi agli effettivi orientamenti dell'economia tenendo però in considerazione il principio già emerso nei dibattiti per cui «elemento preminente e caratterizzante dell'attività economica deve essere la cura e lo sviluppo dell'essere vivente e non il commercio dello stesso (CASADEI, *ult. op. cit.*, p. 730); occorre avere a riguardo lo scopo della detenzione: se esso viene custodito in vista della produzione di carne o altre utilità è allevamento, se viene custodito per la vendita allora è commercio (COSTATO, *Corso di diritto agrario*, Milano, 2004, p. 3); in considerazione del fatto che il legislatore italiano sia stato influenzato da quello francese nella scrittura della norma, occorre interpretare la parola fase con tappa e quindi nel senso di «durata non minima» cioè di tappa di apprezzabile durata. (GERMANO', *ult. op. cit.*, p. 510); occorre intendere fase necessaria come «un intervallo di tempo che segni un passaggio da uno stato all'altro, un periodo che segni un cambiamento rispetto ad uno stato precedente» (BUCCIANTE, *Lezioni di diritto agrario*, Torino, 2001, p. 72).

Evidenzia il «carattere fortemente innovativo» della disposizione, soprattutto perché «espressamente riferita anche alla coltivazione del fondo», ALBISINNI, *Commento agli art. 13, decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2001, p. 497. L'A., in particolare, ritiene che «il testuale ed espresso riferimento della "fase" del ciclo biologico anche all'attività di coltivazione, oltre che a quella di allevamento (...) sollecita possibili letture nel senso della relazione fra imprese, forse al di là delle stesse consapevoli intenzioni del legislatore delegato». Che conducono a consentire l'interpretazione volta a riconoscere anche l'agrarità ex se dell'attività di cura di una fase intermedia, quale prestazione di servizi che si collocano lungo il ciclo biologico» (ALBISINNI, *ult. op. cit.*, p. 506 e 509).

¹⁵ Il significato di prevalenza è oggetto di differenti interpretazioni. Per quanto riguarda la prevalenza di cui alla prima parte del terzo comma: una dottrina reputa preferibile il criterio quantitativo anziché qualitativo (COSTATO, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., p. 348); altra dottrina, invece, si rifa ai criteri presenti nella normativa specialistica (omogeneità, ricavo, quantità e valore) sottolineandone, peraltro, la complicatezza (GERMANO', *ult. op. cit.*, p. 516). Per quanto riguarda la fornitura dei servizi, le maggiori difficoltà nell'interpretazione della prevalenza si rinviene in considerazione del fatto che questo sia utilizzato congiuntamente a quello della normalità («utilizzo prevalente di attrezzature o risorse del-

non dice più. A questo proposito, infatti, è stato autorevolmente affermato come la scomparsa dal nuovo testo dell'art. 2135 del criterio della «normalità», accolto nel codice del 1942 a proposito delle attività agricole per connessione, «evidenzia che l'area della «connessione» non è più ritenuta esclusivamente manifestazione della sola autonomia privata, ma è prima di tutto frutto di scelte e di indirizzi che lo stesso legislatore provvede a segnalare e a promuovere». Pertanto, sulla «normalità sociale» delle attività connesse (tipiche o atipiche), frutto di libere opzioni dell'iniziativa privata, tenderebbe sempre di più «a prevalere la «tipicità legale», quale manifestazione di una sempre più incisiva eterodirezione, per quanto in funzione promozionale, circa le attività che si vorrebbe che si svolgessero nella azienda agricola ovvero a partire dalla stessa e che risultano legate a quelle principali»¹⁶.

Sta di fatto, comunque, che successivamente alla riforma del 2001, il legislatore speciale ha emanato interventi normativi ancora a contenuto definitorio: il d.lgs 99/2004, che all'art. 5 si occupa dell'attività agromeccanica¹⁷, la l. 23 dicembre 2004, n. 313, sull'apicoltura¹⁸, la l. 96/2006, in materia di agriturismo¹⁹. A questi, si aggiungerebbero le norme relative alla produzione di biomasse e di energia, prima richiamate.

l'azienda *normalmente* impiegate»). A questo proposito si sono prospettate diverse soluzioni sulle conseguenze di un tale uso congiunto: l'avverbio normalmente andrebbe interpretato nel senso di ciò che accade nella *specifica* azienda considerata (GERMANO, *ult. op. cit.*, p. 519) o nel senso di prevalente (CASADEI, *ult. op. cit.*, p. 737) o nel senso di utilizzo di attrezzature in esubero rispetto alle prima (BUCCIANTE, *ult. op. cit.*, p. 96) o nel senso di attrezzature normalmente utilizzate nell'azienda anche se non in maniera prevalente (COSTATO, *ult. op. cit.*, p. 349). Quest'ultima interpretazione in particolare, permetterebbe all'imprenditore di porre in essere un'attività esterna maggiore rispetto a quella svolta nell'azienda agricola stessa.

¹⁶ JANNARELLI, *Pluralismo definitorio dell'attività agricola e pluralismo degli scopi legislativi: verso un diritto post-moderno?*, *cit.*, p. 198-199.

¹⁷ Sull'art. 5, d.lgs 99/2004 v. ALBISINNI, *Attività agromeccanica ed impresa agricola*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2004, p. 303 e ss; TOMASSINI, *Commento all'art. 5, decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2004, p. 895 e ss; COSTATO, *Primo commento al decreto legislativo sul nuovo orientamento agricolo*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2004, p. 271 e ss.

¹⁸ Sulla l. 313/2004, v. COSTATO, *La disciplina dell'apicoltura*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2004, p. 116 e ss.

¹⁹ Sulla legge 96/2006 v. AAVV, *Commento alla l. 26 febbraio 2006, n. 96*, in *Riv. dir. agr.*, 2006.

I provvedimenti sopra citati, quelli emanati prima della riforma dell'art. 2135 c.c., come pure la nuova versione dell'art. 2135 c.c.²⁰, paiono tutti accomunati da un unico intento: promuovere le singole attività considerate nella normativa, e, più in generale, l'agricoltura, nonostante, un'innegabile pluralità di fini comunque ad essi sottesi²¹.

Alla base di questa volontà promozionale, un peso fondamentale ha avuto l'esigenza di adeguare l'ordinamento interno alla disciplina comunitaria in materia di politica agricola²², la quale, come noto, si è manifestata sotto forma di un diritto promozionale che crea incentivi ed indirizza risorse a vantaggio di operatori che conformino la propria attività ai modelli di condotta individuati dalle autorità comunitarie²³.

La fattispecie dell'impresa agricola fondata sul vecchio testo dell'art. 2135, espressione di un modello di agricoltura che, sebbene non specificato con chiarezza a livello normativo, aveva sicura natura monofunzionale, identificandosi con un'attività di produzione di beni primari, naturalmente orientata al mercato, frutto dell'attività di coltivazione di vegetali e/o di allevamento di bestiame svolte sul fondo, si è dovuta ben presto confrontare con le spinte provenienti dal diritto comunitario, che considera agricoli prodotti che non hanno a che fare con il fondo, che mira alla costituzione e modernizzazione delle aziende agricole e che propone un concetto di agricoltura non più monofunzionale²⁴.

Proprio l'influenza della disciplina promozionale di origine

²⁰ «L'evoluzione della nozione codicistica di impresa agricola, ha inteso offrire una risposta adeguata alle esigenze di promuovere, favorire, ammodernare, razionalizzare lo sviluppo economico e sociale dell'agricoltura in generale, secondo le indicazioni provenienti dal diritto comunitario», PETRELLI, *op. cit.*, p. 41, ove ulteriori approfondimenti ed ampia bibliografia.

²¹ Si tratta, infatti, di provvedimenti speciali volti a produrre effetti in materia fiscale, urbanistica, previdenziale, etc.

²² Così JANNARELLI, *ult. op. cit.*, p. 192; v. inoltre, *ex multis*, COSTATO, *Note introduttive ai tre decreti di rinvenimento: della pesca e acquicoltura, forestale e agricolo*, cit., p. 669; Id., *Il nuovo testo dell'art. 2135 cod. civ.*, in *Attività agricole e legislazione di orientamento*, a cura di ADORNATO, Milano, 2002, p. 25; FORTUNATO, *op. cit.*, p. 25; PETRELLI, *op. cit.*, p. 133.

²³ JANNARELLI, *ult. op. cit.*, p. 192.

²⁴ Sull'evoluzione della politica agricola comunitaria verso un modello di agricoltura multifunzionale, si rinvia a quanto esposto nel capitolo II.

comunitaria, secondo autorevole dottrina²⁵, si sarebbe tradotta nel trasferimento nella definizione codicistica, vale a dire in quella indirizzata a delineare lo statuto dell'imprenditore economico da applicare nei confronti dei terzi, proprio di quei contenuti della nuova più ampia definizione comunitaria di «agricoltura», fortemente legata al concetto di multifunzionalità.

In perfetta aderenza con questa idea di agricoltura multifunzionale, propria del disegno promozionale comunitario, di cui innegabilmente la produzione di colture energetiche e di energia nell'ambito dell'impresa agricola costituiscono un'applicazione pratica²⁶, la dottrina ha visto negli articoli 14, comma 13-*quater*, e 1, c. 369, un ennesimo intervento normativo, frutto dell'influenza comunitaria, volto ad ampliare le attività dell'impresa agricola, analogamente a quanto accaduto in passato. Pertanto, all'art. 14, comma 13-*quater*, d.lgs 99/2004, è stato attribuito il merito di aver riconosciuto l'agrarietà della produzione di quelle colture esclusivamente destinate alla produzione di biomassa, anziché di alimenti, quale attività agricola principale²⁷, o addirittura, quale attività da esercitare solo quando associata alle attività agricole principali²⁸; così come all'art. 1, c. 369, quello del

²⁵ JANNARELLI, *ult.op.cit.*, p. 193.

²⁶ Si rinvia alle osservazioni evidenziate nel Capitolo II.

²⁷ V. FERRUCCI, *Produzione di energia da fonti rinnovabili (il quadro normativo)*, in *cit.*, p. 252-253; BABUSCIO, *Agricoltura non alimentare: le nuove opportunità per gli imprenditori agricoli*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2006, p. 152.

²⁸ In tal senso FERRARA, *op. cit.*, il quale, dall'incipit dell'art. 14, comma 13-*quater* - «l'attività esercitata dagli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 del codice civile, di cura e sviluppo del ciclo biologico di organismi vegetali destinati esclusivamente alla produzione di biomasse, etc...» - desume che «il legislatore non ha sancito tout court che le coltivazioni energetiche costituiscono impresa agricola. Ha invece, prescritto, a tal fine, che esse siano svolte da colui che è già imprenditore agricolo ai sensi dell'art. 2135 c.c.. E poiché tale qualifica dipende dall'esercizio delle attività di cui all'art. 2135, co. 1 c.c., vuol dire che la coltivazione delle piante "energetiche" dà luogo ad impresa (agricola) solo quando associata alle attività agricole principali di cui all'art. 2135, co.1 c.c.», il che, conseguentemente, comporterebbe, che «il tenore letterale del comma 13-*quater* sia chiaro nell'escludere che l'attività di coltivazione delle colture cd. energetiche sia qualificabile, tout court, quale attività agricola principale. Se tale fosse stato l'intendimento del legislatore, si sarebbe limitato a prevedere che l'attività di cura e sviluppo del ciclo biologico di tali piante costituisce coltivazione del fondo, ai sensi dell'art. 2135 c.c. Invece, richiedendo che la medesima sia svolta da un soggetto che già sia imprenditore agricolo, palesa che di per sé il

riconoscimento dell'agrarietà per connessione delle attività di produzione di energia elettrica, calorica e di biocarburanti²⁹.

Tuttavia, dinanzi a questo «pluralismo definitorio e pluralismo degli scopi legislativi», determinato dalla legislazione extracodicistica, facendo tesoro di quanto autorevolmente sostenuto circa la necessità di analizzare le definizioni ancorandole all'individuazione puntuale dei contesti in cui si riferiscono e di ponderare con la massima attenzione gli scopi che il legislatore ha inteso concretamente perseguire³⁰, emerge come alla norma che qualifica la produzione di biomassa, quale attività di coltivazione del fondo devono essere attribuiti un significato ed uno scopo diversi, da quelli finora riconosciuti.

1.2. Impresa agricola e biomassa: l'attività di cura e sviluppo di organismi vegetali esclusivamente destinati alla produzione di biomassa. L'irrilevanza della destinazione del prodotto agricolo nella qualificazione dell'impresa agricola. In ragione dell'ampia definizione di biomassa utilizzata dalla specifica normativa in materia di promozione dell'energia elettrica verde e di biocarburanti – secondo la quale, ricordiamo, essa è costituita da «la parte biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali) e dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani» – e delle differenti problematiche inerenti agli elementi che la costituiscono, la riflessione sull'attività di produzione di biomassa, verrà affrontata in due momenti distinti, avendo riguardo, dapprima ai «prodotti provenienti dall'agricol-

suo esercizio, in quanto tale (ove connotato dai requisiti di cui all'art. 2082 c.c.), dà luogo ad impresa commerciale».

²⁹ V. BABUSCIO, *op. cit.*, 2006, p. 152: «Le nuove disposizioni allargano le possibilità produttive dell'agricoltore ed estendono il concetto di filiera agricola anche alla produzione energetica. Finora la fase di trasformazione del residuo era comunque una fase «connessa» ad una attività principalmente diretta alla produzione per il mercato alimentare. Ora, invece, si ammette che la coltivazione sia interamente destinata alla produzione energetica, stante la riconducibilità della coltivazione di biomasse alla coltivazione del fondo disposta dall'art. 14 del d.lgs n. 99 del 29 marzo 2004, e che la trasformazione delle biomasse in energia sia attività connessa». V. inoltre FERRUCCI, *ult. op. cit.*, p. 252-253; PETRELLI, *ult. op. cit.*, p. 289 e ss.

³⁰ Così si esprime JANNARELLI, *ult. op. cit.*, p. 201-201.

tura e dalla silvicoltura», e poi, ai «rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali) e dalla silvicoltura e industrie connesse».

Per quanto riguarda i «prodotti provenienti dall'agricoltura e dalla silvicoltura», si tratta di un'espressione ampia, alla quale è possibile ricollegare sia la legna proveniente, in generale, dall'attività di silvicoltura, sia le colture erbacee, arbustive e arboree specificatamente dedicate alla produzione di biomassa, ovverosia, le ccc.dc. «colture energetiche» secondo il linguaggio comunitario.

In apertura del presente lavoro, abbiamo posto in evidenza come la produzione per scopi non alimentari, non destinata né alla alimentazione umana né a quella animale, non costituisce una novità per l'agricoltura. Se, infatti, è innegabile la tendenziale destinazione di buona parte della produzione agricola al soddisfacimento di bisogni alimentari, sicché, ancora oggi può ben dirsi che l'alimentazione ne costituisce uno se non addirittura lo scopo principale³¹, è anche innegabile che esso non sia l'unico, avendo la produzione agricola anche ulteriori utilizzazioni, più o meno risalenti, come quella cosmetica, medica, farmaceutica, tessile, biochimica e, ovviamente, energetica³². I prodotti agricoli utilizzati possono avere queste destinazioni come le uniche possibili, si pensi ad esempio al cotone, oppure, come nel caso delle colture oleiche (colza, girasole, etc), possono essere, contemporaneamente, destinabili all'alimentazione e alla produzione di inchiostri, lubrificanti e fluidificanti, oleanti per filatura ed ausiliari chimici per l'industria tessile, distaccanti e antischiuma per il settore cartario, o di biocarburanti.

Il problema, semmai, è quello di verificare se tale dato di fatto sia accolto sul piano giuridico nella nozione di impresa agricola. Cioè se, in via generale, la definizione di impresa agricola prescindendo dal rilievo della destinazione finale dei beni ottenuti tramite

³¹ Sul nesso funzionale tra produzione agricola e alimentazione, v. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, cit., specialmente p. 300 e ss.

³² Cfr. CASADEI, *La nozione di frutto nell'impresa agricola*, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, I, Milano, 2003, p. 271: «Che i prodotti agricoli possano avere, in misura totale o parziale, destinazione non alimentare è, del resto, un dato acquisito fin dalle origini dell'agricoltura, e sul problema non si ha e non può aversi alcun dato nuovo».

l'esercizio delle attività di coltivazione del fondo, di silvicoltura e allevamento di animali, e, dunque, se, nello specifico, la definizione di impresa agricola presente nel codice civile consenta la qualificazione come agricola di un'attività volta all'ottenimento di vegetali destinati alla produzione di energia. In altre parole, se la qualificazione di impresa agricola, così come accolta nell'art. 2135 c.c., e così come ritenuto in passato³³, richiede una specifica destinazione dei prodotti ottenibili come requisito ai fini della qualificazione agricola dell'attività e, in considerazione del rilievo predominante assunto dall'uso alimentare, se la destinazione alimentare coincida con l'agrarietà.

Sul piano strettamente ermeneutico, un primo elemento presuntivo a favore della possibilità di una destinazione non esclusivamente alimentare del risultato dell'attività imprenditoriale agricola è dato dal primo comma dell'art. 2135 c.c., che tra le attività esercitabili indica la silvicoltura, attività il cui profilo produttivo è indiscutibilmente volto all'ottenimento di legname³⁴. Ciò permette di dire, in via generale, che i prodotti agricoli possono essere non solo alimenti ma, nello specifico, anche destinati proprio alla produzione di energia. La questione rimane, tuttavia, aperta per le altre due attività (quella della coltivazione del fondo e dell'allevamento degli animali); conseguentemente, da quanto si è potuto intendere nei capitoli precedenti, non esaurendosi il rapporto tra agricoltura e energia esclusivamente nella fornitura, da parte della prima, della legna ma anche di altra tipo-

³³ Sotto la vigenza del vecchio art. 2135 c.c. si era infatti ritenuto elemento indeffettibile nel riconoscere l'agrarietà di un'attività, oltre alla soggezione dell'attività ai processi biologici ed ai rischi biologici ad essa connessi, la destinazione alla produzione di alimenti. In tal senso, RAGUSA MAGGIORE, *L'allevamento del bestiame nel rapporto terreno-esercizio dell'impresa*, in *Dir. fall.*, 1965, II, p. 456; CIGARINI, *Contenuto e oggetto dell'attività di allevamento del bestiame e sua natura di impresa agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 1967, I, p. 560.

³⁴ «Il *proprium* della fattispecie dell'impresa forestale consiste nell'insieme di quelle operazioni dirette ad ottenere il prodotto naturale, il legname attraverso periodici tagli del bosco ed a rinnovare la consistenza, ovvero a curare la regolare conservazione della capacità produttiva del bosco stesso», così ADORNATO, *ult. op. cit.*, p. 54. È ben vero che anche dalla silvicoltura possono derivare anche prodotti alimentari, come castagne, pinoli, funghi, mirtili, fragole, tartufi, etc., ma tuttavia essi costituiscono produzioni minori ed eventuali. Cfr. ADORNATO, *La rilevanza pubblica dei beni forestali*, in *Trattato breve di diritto agrario e comunitario*, cit., p. 1146.

logia di prodotti – essendo per l'appunto la biomassa costituita anche da specie non arboree, che non rientrano, propriamente, nell'oggetto della silvicoltura³⁵ – rimane aperto il problema della qualificazione dell'attività produttiva di quegli organismi vegetali, che, pur non essendo alberi, non sono comunque suscettibili di destinazione a scopi alimentari, per le caratteristiche intrinseche che ne escludono la commestibilità, e di quelli che possono avere anche una destinazione alimentare e che, invece, vengono destinati a scopo diverso, quale quello energetico.

La risposta alla problematica è rinvenibile nel secondo comma dell'art. 2135 c.c., ove è data la definizione di cosa debba intendersi per coltivazione del fondo, silvicoltura e allevamento di animali e che, almeno sul piano letterale, non accenna ad alcuna destinazione specifica del risultato delle tre attività essenzialmente agricole.

Dalla positivizzazione del criterio agro-biologico possono trarsi alcune considerazioni rilevanti ai nostri fini.

Innanzitutto, la scelta di tale criterio da parte del legislatore acquista rilievo anche in ordine alla sua presa di distanza dalle teorie alternative a quella propugnatrice del criterio in questione, alle quali quest'ultima è stata, di fatto, preferita³⁶. Tra queste, in particolare, vi era quella che suggeriva l'adozione del c.d. "criterio agro-alimentare", che prospettava una rifondazione mirata dell'agrarità sulla base del rilievo assunto dall'alimentazione³⁷.

³⁵ Come vedremo più approfonditamente in seguito, la silvicoltura ha oggetto la cura del bosco, la cui definizione è incentrata sulla vegetazione arborea. Per la botanica l'albero è una pianta perenne con fusto eretto, legnoso, che ad una certa distanza dal suolo di diparte in rami provvisti di foglie.

³⁶ Il fondamento dell'agrarità, in dottrina, è stato ravvisato diversamente. Un primo orientamento poneva l'attenzione sulla natura dell'attività economica: il concetto di agrarietà veniva spiegato ricorrendo al contesto socio-economico e al modo di intendere corrente e storico dell'agricoltura (MINERVINI, *L'imprenditore*, Napoli, 1970, p. 53 e ss; LAZZARA, *Dell'impresa agricola*, p. 8 e p. 53). Un altro, sulla ricorrenza del doppio rischio, economico e ambientale, a cui è sottoposta l'attività agricola a differenza di quella industriale (GALGANO, *L'imprenditore*, cit., p. 62-63). Un altro, ancora, sulla specificità del collegamento tra attività e fondo rustico, e le sue risorse (ALESSI, *L'impresa agricola*, cit., p. 53). Per ulteriori approfondimenti sul tema si rinvia a PETRELLI, *op. cit.*, specialmente, p. 98 e ss.

³⁷ BALLARIN MARCIAL, *La ganadeira en el sistema del derecho agro-alimentario*, in *Impresa zootecnica*, cit., p. 199 e ss; Id., *Dal diritto agrario al diritto agro-alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, I, 1984, p. 204 e ss;

«La teoria in parola proponeva infatti di sostituire al concetto di agrarietà quello di agro-alimentarietà, ricomprendendovi sia le imprese nelle quali l'ordinamento riconosce e protegge «*le travail de la terre dans le milieu rural*», sia quelle in cui è meritevole di tutela la finalità della produzione di alimenti»³⁸.

Inoltre, e conseguentemente, tale scelta porta al trasferimento nel dato normativo delle conclusioni raggiunte dalla dottrina agraristica in sede di interpretazione evolutiva e sistematica del vecchio art. 2315, tra cui, *in primis* quelle del fautore della teoria del criterio biologico. Secondo l'elaborazione originaria della nozione «ontologica» di agricoltura, ciò che veniva assunto a momento fondamentale della valutazione della agrarietà di un'attività era il procedimento per ottenere il prodotto, con conseguente svalutazione e del fattore produttivo della terra e del bene ottenuto: «il carattere agricolo è rilevabile non dal prodotto, bensì dal carattere del procedimento di produzione»³⁹. Lo stesso Autore, infatti, chiariva che «poiché il fine dell'allevamento di vegetali non muta la essenza biologica del fenomeno e quindi la natura agricola delle attività, questa resta confermata anche in quelle fattispecie che danno luogo a prodotti non commestibili. Altrettanto è da dire in relazione all'allevamento di animali: sulla natura agricola di questo è ininfluenza la circostanza che gli animali siano destinati o non all'alimentazione»⁴⁰. Egli, peraltro, annoverava tra i prodotti agricoli l'etanolo ricavato dai cereali per uso di carburante⁴¹, il che ci consente di dedurre l'implicito riconoscimento della possibilità di destinare i cereali a scopi diversi da quelli alimentari.

Alla luce di queste considerazioni, è lecito ritenere che ciò che è necessario, ai fini del riconoscimento dell'agrarietà, è lo svolgimento dell'attività di cura e sviluppo⁴². L'accento va, dunque, posto sul-

³⁸ ALESSI, *L'impresa agricola*, cit., p. 68.

³⁹ CARROZZA, *L'oggetto del diritto agrario*, in *Scritti di diritto agrario*, Milano, 2001, p. 717.

⁴⁰ CARROZZA, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, cit., p. 84.

⁴¹ CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario*, cit., p. 99.

⁴² In particolare, per quanto concerne «le attività dirette alla cura e allo sviluppo», è stato rilevato che «il senso della loro esplicita menzione è quello di ritenere necessario, ai fini del riconoscimento dell'agrarietà, l'interazione dell'attività umana

l'attività, mentre non viene attribuito alcun rilievo alla destinazione del risultato di questa attività⁴³. Ciò, ovviamente, non significa che quest'ultimo possa non avere alcuna destinazione, poiché la norma va coordinata con quanto disposto dall'art. 2082 c.c.⁴⁴, secondo il quale, l'attività imprenditoriale deve avere un requisito finalistico: lo scopo della produzione di beni e di servizi destinati ad essere immessi nel mercato⁴⁵.

«Non qualsiasi interazione umana con i processi vitali», tuttavia, «è sufficiente a caratterizzare l'imprenditore agricolo, ma solo quella che *utilizza o può utilizzare* le risorse naturali costituite dal fondo rustico (compreso quello boschivo) o dal fondo acqueo (laghi, fiumi, specchi di acqua dolce, valli salmastre, ambiente marino, ma anche invasi d'acqua artificiali)»⁴⁶, secondo quanto disposto nella frase di chiusura del secondo comma, alla quale, in dottrina, è stato attribuito più di un significato.

Un primo orientamento ritiene che l'espressione «possono utilizzare» vada interpretata nel senso dell'esclusione di ogni necessità che il ciclo biologico sia realizzato nell'ambiente naturale. Ciò legittima l'assunzione alla categoria dell'impresa agricola di processi vitali e relativi prodotti ottenuti al di fuori di ogni sfruttamento delle capacità produttive di fondi rustici o fondi acquei, completamente sganciati da questi beni strumentali ed espressione dunque

con il ciclo biologico (o con una sua fase necessaria) di carattere vegetale o animale; il risultato economico scaturente dalla cura e dallo sviluppo del ciclo biologico, o di una sua fase necessaria, di carattere vegetale ed animale deve essere anche frutto dell'attività organizzativa umana che con esso/a si lega, guidandolo/a, e ad esso/a si collega (esempio, attività di raccolta). Ciò implica l'esclusione della natura agricola di un'attività umana meramente estrattiva, quale quella di raccolta di frutti spontanei che, eventualmente, potrebbe rientrare nelle attività di impresa agricola tramite la connessione». PETRELLI, *op. cit.*, p. 208.

⁴³ Nel senso che i prodotti della coltivazione del fondo possono essere anche non alimenti, v. GERMANO', *Manuale di diritto agrario, cit.*, p. 85.

⁴⁴ «Si può affermare che una compiuta ed esatta nozione di imprenditore agricolo scaturisca dal combinato disposto dell'art. 2082, che prevede i requisiti generici dell'imprenditore, con l'art. 2135, che stabilisce i requisiti specifici dell'imprenditore agricolo», CIGARINI, *op. cit.*, p. 546; GERMANO', *ult. op. cit.*, p. 70 e ss; in senso contrario: MAGNO, *Sul diritto agrario «modernizzato»*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, p. 90, per il quale il nuovo art. 2135 non necessita di alcun rinvio all'art. 2082, definendo compiutamente l'imprenditore agricolo.

⁴⁵ GERMANO', *ult. op. cit.*, p. 73.

⁴⁶ FORTUNATO, *op. cit.*, p. 30.

di una centralità esclusiva del processo vitale – animale o vegetale – quale che sia l'ambiente in cui essa venga curato e sviluppato⁴⁷.

Altri interpretano il richiamo al «possono utilizzare» nel senso di «intrinseco limite all'espansione ed all'accrescimento della produttività ed un freno al moltiplicarsi dei rapporti coi terzi, tipico dell'impresa industriale». Si afferma, insomma, che «agricole sono soltanto quelle produzioni che, benché svolte in ambienti riparati, potrebbero essere svolte anche all'aperto; mentre non lo è la produzione di sementi vegetali geneticamente modificati, o l'allevamento di animali nutriti a forza e sottoposti ad un ciclo giorno-notte artificiale con appositi impianti di illuminazione e riscaldamento, perché non potrebbe mai svolgersi all'aperto, nell'ambiente naturale»⁴⁸.

Altri, ancora, nel senso che «queste attività possono anche essere svolte al di fuori del fondo appartenente all'imprenditore e quindi su fondi altrui»⁴⁹.

Un diverso orientamento recupera una precedente impostazione dottrinale elaborata sotto la vigenza del vecchio art. 2135, volta a circoscrivere l'ambito di applicazione del criterio agrobiologico, tramite l'interpretazione analogica coadiuvata dal supporto sociologico. Pertanto, secondo questa posizione, l'utilizzazione del fondo o delle acque limiterebbe l'oggetto dell'allevamento agricolo «ai soli animali che, in una ricostruzione sociologica dell'ambiente agrario, erano allevati sul fondo»⁵⁰. L'impostazione suggerita consentirebbe in tal modo alla nozione comune di agricoltura di influenzare ancora l'interpretazione dell'art. 2135 c.c. e, segnatamente, la qualificazione delle attività di impresa agricola che possono (o meglio potrebbero) utilizzare il

⁴⁷ BONFANTE-COTTINO, *L'imprenditore*, in *Trattato di diritto commerciale*, diretto da COTTINO, Padova, 2001.

⁴⁸ MONTANARI, citato in FORTUNATO, *op. cit.*, p. 30.

⁴⁹ BUONOCORE, *op. cit.*, p. 14.

⁵⁰ Ne deriverebbe, pertanto, l'esclusione, dall'impresa di allevamento agricolo, delle attività di allevamento di animali carnivori, come gatti, visoni, cincillà e volpi, nonché di scimmie, coccodrilli e pitoni mai rientrati nell'idea di agricoltura e da sempre privi del supporto sociologico della diffusione del ceto agricolo». Mentre, per la loro natura di erbivori e di uccelli con ali inette (come le oche), si ritiene possano rientrarvi gli struzzi, «benché in passato gli agricoltori italiani, a differenza degli agricoltori africani, non li abbiano mai allevati», GERMANO', *ult. op. cit.*, p. 98.

fondo rustico così come era avvenuto sotto il vigore di quello sostituito⁵¹.

Anche l'orientamento dottrinale che ha riscosso maggiori adesioni⁵² vede nell'espressione considerata, la positivizzazione di un limite all'applicazione del criterio del ciclo biologico proposto dalla dottrina sotto la vigenza del vecchio art. 2135 c.c.⁵³.

L'ampiezza delle ipotesi applicative discendenti dall'adozione del ciclo biologico aveva, infatti, suscitato in dottrina un acceso dibattito volto a delimitarne la portata, nell'ottica di renderlo compatibile con l'art. 2135 c.c.⁵⁴. Il fautore stesso della teoria del ciclo-bio-

⁵¹ GOLDONI, *La riformulazione del testo dell'art. 2135 c.c.*, cit. p. 191. In senso critico, PETRELLI, *op. cit.*, p. 221, per il quale «la giuridicizzazione espressa dell'agrarietà delle attività di impresa sembra avere definitivamente interdetto» l'influenza della nozione comune di agricoltura nella lettura dell'art. 2135 c.c.; SCIAUDONE, *L'impresa agricola. Profili di qualificazione*, Napoli, 2005, p. 47 e 48. Il quale, in particolare, evidenzia come il riferimento va fatto «alle modalità naturali secondo le quali l'agricoltura storica veniva esercitata. Subordinare il riconoscimento della qualificazione agraria alla verifica di una possibile realizzazione dell'allevamento o della coltivazione, anche secondo metodi tradizionali, non secondo la nozione "storica", "corrente" di agricoltura quanto secondo le modalità naturali secondo le quali l'agricoltura storica veniva esercitata, dovrebbe garantire l'applicazione di un trattamento giuridico differenziato soltanto a quelle attività che, quale che sia il modo in cui vengono esercitate, mantengono quella specificità propria dell'agricoltura. Specificità in ragione della quale viene predisposto uno *statuto* speciale e che dipende dall'impossibilità, per l'uomo, di un dominio completo delle forze della natura».

⁵² *Ex multis*: COSTATO, Corso di diritto agrario italiano e comunitario, *cit.*, p. ; CASADEI, *Commento agli artt. 1-2, decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, cit.*, p. 731; PETRELLI, *op. cit.*, p. 221.

⁵³ Dinanzi alla potenziale ampiezza dell'applicazione del criterio del ciclo biologico, che consentirebbe di far rientrare nell'agricoltura qualsiasi essere vivente, il legislatore ha scelto di delimitarne la portata applicativa facendo propria una tra le indicazioni dottrinali avanzate nella discussione vertente sui confini del criterio agro-biologico e attribuendole la valenza di una generale delimitazione delle attività principali. Espressamente in questo senso CASADEI, *ult. op. cit.*

⁵⁴ «L'accoglimento incondizionato della teoria agro-biologica era ostacolato da riserve che apparivano sostanzialmente legate a due ordini di motivi: da un lato, al timore per le conseguenze negative potenzialmente indotte dall'eccessivo allargamento dei confini dell'agrarietà che essa sembra implicare e che si tradurrebbe nella ingiustificata estensione del campo di applicazione della particolare disciplina differenziata e privilegiata che il legislatore ha riservato all'agricoltura; d'altro lato, quelle riserve si collegano alla necessità di rispettare le soluzioni giuridiche codificate a proposito dell'agrarietà, il c.d. «dato normativo», che non sempre consente una sua interpretazione alla luce del criterio biologico», FERRUCCI, *L'individuazione dell'impresa zootecnica e del suo statuto giuridico, cit.*, p. 19. Cfr. GOLDONI, *Il vecchio testo dell'art. 2135 c.c. fra interpretazioni «restrittive» ed interpretazioni «estensive»*, in *Trattato breve, cit.*, p. 175-176.

logico si era apprestato ad individuarne un limite consistente nella totale assoggettabilità al controllo della tecnologia tale da escludere il rischio biologico. In tal modo non sarebbe stata rinvenibile l'agricoltura quando la produzione, pur fondata sulle capacità biologiche delle piante e degli animali, fosse sottratta del tutto al rischio biologico, per essere sottoposta ad un controllo tecnologico totale. Rimanendo irrilevanti, invece, sia la presenza del fondo rustico, e più in generale l'organizzazione produttiva in sé considerata, sia la destinazione (ad es. alimentare o meno) dei prodotti ottenuti⁵⁵.

I maggiori problemi scaturenti dall'applicazione del criterio biologico nascevano nell'ambito zootecnico, ove la questione verteva essenzialmente sulla determinazione della categoria di animali allevabili. In particolare, le questioni si annidavano intorno a due profili: il primo, concernente l'individuazione delle specie allevabili oltre a quelle "tradizionali" (come scimmie, conigli, api, bachi, etc) e il secondo, concernente la distinzione all'interno della stessa specie in ragione delle diverse destinazioni (come nel caso dei cavalli da corsa)⁵⁶. Alle conclusioni raggiunte dalla dottrina, tuttavia, può essere riconosciuta una valenza generale e, pertanto, valida anche per la coltivazione dei vegetali, anche se nella letteratura dell'epoca non sembrano rinvenirsi analoghe questioni per quanto concerne questi ultimi, il che, di fatto, potrebbe essere assunto a indice di favorevole accoglimento delle loro molteplici destinazioni.

⁵⁵ CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario, cit.*, p. 11.

Per una critica a tale "correttivo", v. COSTATO, *Il criterio agro-biologico*, in *Trattato breve, op. cit.*, p. 4: «la restrizione, che a una prima lettura sembra ben congegnata, appare – ad una considerazione accurata – pericolosa, poiché da un lato non ci sono assolute garanzie che i processi produttivi raffinati e gli allevamenti di batteri o di insetti, di cui si parlava, siano totalmente controllati e controllabili dall'uomo, senza rischio di mutazioni, degenerazioni, isterilimenti ed anche malattie, dall'altro perché non sembra del tutto inipotizzabile, in un non lontano futuro, la coltivazione in serre o al suolo ovvero l'allevamento in batteria con il rischio biologico quasi annullato o comunque limitato al medesimo livello di quello che si corre nell'allevare i batteri di cui sopra. Già oggi esistono tecniche, ancora poco diffuse, di completa sterilizzazione del terreno che consentono la produzione di piante sicuramente sane nel loro apparato radicale; tali tecniche, applicate su terreni protetti, permetterebbero all'agricoltore di avere il quasi completo controllo della produzione ed una notevole attenuazione del rischio biologico».

⁵⁶ Cfr. FERRUCCI, *ult. op. cit.*, p. 44.

Secondo alcuni⁵⁷, l'agrarietà doveva essere desunta «non solo dalla natura del meccanismo produttivo cioè dal fatto che si utilizzino meccanismi genetici naturali, ma altresì dalle caratteristiche del mercato agricolo, cioè dal fatto che quel determinato prodotto, indipendentemente dalle tecniche arcaiche o moderne adoperate per la sua produzione, subisca, nel momento della commercializzazione, i condizionamenti e le leggi economiche proprie del mercato agricolo»⁵⁸, tra cui in particolare quella dei bisogni saziables o dell'utilità decrescente (c.d. legge di King), soddisfacendo l'agricoltura il bisogno della alimentazione⁵⁹.

Altra dottrina, come anticipato, proponeva il ricorso allo strumento della analogia, coadiuvato dal c.d. «supporto sociologi-

⁵⁷ GALLONI, *Agricoltura (Diritto dell')*. *Quali prospettive per gli anni '80*, in *Dizionari del Diritto privato*, a cura di IRTI, vol. 4, *Diritto agrario*, diretto da CARROZZA, Milano, 1983, p. 12; GERMANO³, *L'impresa zootecnica*, in *Impresa zootecnica e agrarietà*, Milano, 1989, p. 106; ROOK BASILE, *L'allevamento tra codice civile e legislazione speciale*, in *Impresa zootecnica e agrarietà*, cit., p. 259.

⁵⁸ GERMANO³, *L'impresa zootecnica*, cit., p. 110.

⁵⁹ GERMANO³, nello stesso scritto (*L'impresa zootecnica*, cit., p. 110-111) evidenzia come «non si tratta di prospettare sotto diversa forma la tesi dell'agricoltura come produzione destinata all'alimentazione, già sostenuta in dottrina, perché il criterio della particolarità del mercato agricolo in aggiunta a quello biologico potrebbe essere valido oltre che per l'attività di produzione di essere animali, anche per l'attività di produzione di essere vegetali non destinati all'alimentazione». Così ad esempio «indiscutibilmente non soddisfa bisogni non inducibili la tabacchicoltura, che, pur non essendo produzione a scopi alimentari, è senza dubbio ricompresa nell'agricoltura. E certamente soddisfacevano bisogni non-inducibili le colture di canapa e di lino e l'allevamento di bachi da seta, allorché il minore benessere o, *melius*, la maggiore povertà, insieme con la non-semplicità delle operazioni di tessitura, rendevano l'uomo soddisfatto, con il primo o il secondo abito, nel suo bisogno essenziale di vestirsi: sicché, sia pure per tradizione, canapicoltura, linicoltura e bachicoltura possono continuare a far parte, *sub specie juris*, dell'agricoltura. Le cose non quadrano più – è vero – con la floricoltura, l'attività vivaistica e sementina e la silvicoltura, ma motivi di riflessione, a questo proposito, potrebbero essere tratti dalla circostanza che la silvicoltura non è agricoltura in molti paesi europei e nel mercato della Comunità, mentre le altre suindicate attività economiche sono pur sempre caratterizzate da prodotti estremamente deperibili e, dunque, anch'esse soggette alle particolari leggi economiche del mercato agricolo diverse da quelle che governano il mercato dei prodotti inerti». Una simile precisazione non si rinviene nella ripresa successiva di questa posizione (Id., *Moderne correnti dottrinali di diritto agrario in Italia*, in *Riv. dir. agr.*, 1994, p. 534 e ss), anche se l'A. esclude dal novero della considerazione la floricoltura e la vivaistica, in questo scritto la posizione affermata assume un rilievo assoluto.

co»⁶⁰: l'agrarietà, secondo tale posizione, doveva essere data dalla somiglianza tra l'attività considerata e l'attività agricola tradizionale, unitamente alla valutazione della sufficiente diffusione nel ceto rurale della prima.

Infine, in posizione intermedia tra l'attenzione al dato positivo e la necessità di cogliere l'evoluzione delle forme di esercizio dell'attività agricola, si suggeriva l'utilizzazione del criterio biologico, ma con il correttivo di verificare se le produzioni considerate potessero essere utilmente effettuate sfruttando le sole capacità del suolo e dell'acqua⁶¹.

Quest'ultima opinione, poi, è stata successivamente rivista dallo stesso Autore nei seguenti termini: «il criterio agrobiologico, qualora dovesse essere accolto in una norma, dovrebbe essere completato con la limitazione per la quale l'allevamento di piante ed animali è agricolo, quale che sia la tecnica utilizzata, purché volto a produrre entità vegetali o animali ottenibili utilmente anche con la coltivazione del terreno o con l'allevamento svolto su di esso»⁶². E proprio in questi termini, secondo l'interpretazione maggioritaria, sarebbe stato accolto dal legislatore, il quale, tra i diversi limiti applicabili al ciclo-biologico prospettati dalla dottrina, avrebbe fatto suo solo questo, escludendo, di fatto gli altri, con la notevole conseguenza di far dipendere l'agrarietà dell'attività e, dunque, dell'impresa anche da una valutazione del bene ottenuto⁶³: è agricola l'impresa dalla quale si ricavano beni «ottenibili utilmente anche con la coltivazione del terreno o con l'allevamento svolto su di esso»⁶⁴, fermo restando l'ir-

⁶⁰ CASADEI, *Impresa e azienda agricola*, in *Manuale di diritto agrario italiano*, a cura di IRTI, Torino, 1978, p. 65 e 72.

⁶¹ In particolare, per quanto riguarda l'allevamento, esso è quindi considerato attività agricola anche se in concreto viene realizzato utilizzando ogni moderna tecnica, a condizione, però, che abbia ad oggetto animali utili ad alimentare e vestire l'uomo e che sia tale da poter esercitato, sia pure con esiti economici diversi, sfruttando le sole capacità del suolo e dell'acqua. COSTATO, *Proprietà terriera e imprenditore agricolo*. Per una ridefinizione dell'attività agraria, Ferrara, 1979, p. 11 e 116.

⁶² COSTATO, *Il criterio agrobiologico*, cit., p. 4.

⁶³ V. COSTATO, *Il criterio agrobiologico*, in cit., p. 4; FORTUNATO, *op. cit.*, p. 31.

⁶⁴ Per una critica a queste interpretazioni, v. FORTUNATO, *op. cit.*, p. 31 e ss., per una critica alla impostazione qui seguita, cfr. BUONOCORE, *Il «nuovo» imprenditore agricolo, l'imprenditore ittico e l'eterogenesi dei fini*, in *Giur. comm.*, 2002, p. 12 e ss.

rilevanza dell'uso del fondo rustico, come inteso in senso tradizionale. In questo modo, il risultato ottenuto dall'attività di "allevamento", nella formulazione dell'art. 2135 c.c., viene posto a fondamento del limite all'applicazione del criterio biologico⁶⁵.

A bene vedere nessuna delle impostazioni suggerite dalla dottrina impedisce di sostenere la destinazione delle colture alla produzione di biomassa, e, più in generale, l'irrilevanza della destinazione dei prodotti ottenuti dalla cura e dallo sviluppo di un ciclo biologico vegetale e animale. Non le prime tre, che fanno leva essenzialmente sulle tecniche o sui beni utilizzati. Né quella che incentra l'attenzione sulla tipologia di specie animali allevabili, la quale, peraltro, riconosce espressamente la possibile destinazione non alimentare dei vegetali⁶⁶; e comunque, si dovrebbe ritenere che nella nozione comune di agricoltura ormai rientri anche la produzione di biomassa e di energia, nonché le altre destinazioni no-food⁶⁷. Né, infine, l'orientamento prevalente. L'individuazione, da parte di questo, di un «limite merceologico»⁶⁸ all'agrarietà delle attività di cura del ciclo biologico, non fa leva sulla destinazione del bene ottenuto, ma, in fine dei conti, sulle caratteristiche naturali dell'organismo vegetale o animale che dovrebbero essere tali di consentirgli «di percorrere con successo il suo ciclo vitale nutrendosi, attraverso la mediazione dell'attività umana, con le risorse in grado di reperire sul fondo (d'acqua o di terra) che ha a disposizione»⁶⁹.

Più di recente è stata proposta un'ulteriore limitazione, anch'essa recuperata dal passato, che esula dal dato normativo, riferendosi alle leggi economiche che governano il mercato dei prodotti agri-

⁶⁵ V. COSTATO, *Il criterio agro-biologico*, cit., p. 4.

⁶⁶ V. GERMANO, *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 85.

⁶⁷ Infatti, la produzione di biomassa e la produzione di energia, sebbene si trattino di attività che solo negli ultimi tempi hanno acquistato notorietà maggiore, sono state praticate da tempo dagli agricoltori italiani, nonché, come abbiamo visto, specificatamente incentivate dal legislatore nazionale, soprattutto a partire dagli anni '80: sia con la l. 308/1982 che con gli atti di recepimento della normativa comunitaria emanati nell'ambito della politica agricola comune, tra cui il d. lgs 173/1997, i quali contengono disposizioni specificatamente volte all'incentivazione dell'utilizzo della biomassa e, conseguentemente, della produzione della stessa nell'ambito della azienda agricola.

⁶⁸ FORTUNATO, *op. cit.*, p. 31.

⁶⁹ V. PETRELLI, *op. cit.*, 221.

coli. La teoria muove dal presupposto che la riforma dell'art. 2135 c.c. non abbia eliminato il rilievo del mercato nella valutazione delle categorie imprenditoriali, quale elemento fondante la stessa nozione di impresa e il distinguo tra le due categorie di imprenditori⁷⁰. Punto di partenza di questa interpretazione è la circostanza che il prodotto agricolo è diretto per lo più a soddisfare bisogni primari, quali sono quelli dell'alimentazione, ovvero bisogni essenziali nei cui confronti la legge dell'utilità decrescente trova pieno spazio operativo e che, in considerazione di ciò, diversificano il mercato dei prodotti agricoli da quello degli altri prodotti, essendo caratterizzato il primo dall'inelasticità della domanda⁷¹. In tal modo, il giudizio sull'agrarietà o meno di una determinata fattispecie deve avvenire utilizzando, cumulativamente, tre parametri di riferimento: astratta riconducibilità della concreta attività nell'ambito di una delle operazioni descritte dalla norma; natura dei beni prodotti con quella attività, cioè essere stati realizzati mediante un processo condizionato dal fattore biologico e tramite l'utilizzo attuale o potenziale del fondo, del bosco, dell'acqua; considerazione, non contemplata dalla norma ma da ritenersi intrinseca alla

⁷⁰ V. CARMIGNANI, *op. cit.*, p. 28.

⁷¹ Il prodotto agricolo viene, infatti, immesso in un mercato che non è generico ed indistinto, ma in un mercato «che condiziona e permette», in cui vigono precise leggi economiche, le quali, influenzando il rapporto tra offerta e domanda, demarcano il settore agricolo in modo diverso da quanto accade per il settore commerciale, segnando in tal modo il limite dell'agrarietà del prodotto, che è anche il limite dell'agrarietà dell'impresa produttrice. Infatti, se i bisogni soddisfatti dall'agricoltura sono essenziali e, come tali, caratterizzati dalla non inducibilità sul piano quantitativo, non è possibile allontanare notevolmente dalla prima l'ultima dose del bene (c.d. marginale). Applicata al meccanismo della domanda e dell'offerta, la legge dell'utilità decrescente si traduce, da un lato, nella collocazione dell'elasticità della domanda dei beni agricoli rispetto al prezzo su valori prossimi allo zero, con la conseguenza che l'ecedenza della produzione provoca il deprezzamento del prodotto ad un livello inferiore a quello che si sarebbe determinato se l'offerta fosse stata adeguata alla domanda; dall'altro, nella anelasticità della domanda rispetto al reddito, posto che al crescere del reddito la domanda di beni agricoli cresce meno della domanda di beni non agricoli. Così, mentre per ciò che attiene al mercato dei prodotti industriali la moda, la pubblicità, il benessere economico possono indurre ad aumentare il consumo di tali beni, e ciò avverrà tanto più facilmente ove il prezzo diminuisca, per ciò che attiene al mercato dei prodotti agricoli la non indicibilità del bisogno che l'impresa agricola soddisfa determina una rigidità della domanda, tendenzialmente sempre uguale a se stessa e scarsamente sensibile alle variazioni di prezzo e di reddito.

stessa duplicazione delle fattispecie imprenditoriali all'interno della generale formula definitoria dell'art. 2082 c.c., delle caratteristiche del mercato al quale i prodotti in questione sono destinati. In definitiva, questa teoria finisce con il puntare l'attenzione esclusivamente sulla destinazione o meno del prodotto all'alimentazione⁷², il che, a nostro avviso, va contro il dettato dell'art. 2135 c.c. e le intenzioni del legislatore.

Se, infatti, si è sostanzialmente concordi nel ritenere che gli aspetti economici legati alla produzione e commercializzazione dei prodotti agricoli, siano elementi di rilievo nel comprendere la fragilità dell'impresa agricola rispetto a quella commerciale, in ragione del fatto che «l'offerta dei prodotti agricoli si presenta caratterizzata da fattori ingovernabili da parte dell'uomo o perché imprevedibili o perché insormontabili; dominata dai rischi ambientale e biologico della produzione; fatta di vischiosità per la stagionalità e deperibilità dei prodotti, per la difficoltà della riconversione della produzione, per il particolare regime di circolazione dei fondi rustici; rappresentata da una miriade di piccole-medie imprese contrapposte a grandi industrie di trasformazione o ad oligopoli commerciali»⁷³ e condizionata dalle leggi di King ed Engel, «che collegano la fragilità del settore agricolo al meccanismo stesso del progresso tecnologico, dello sviluppo economico e di benessere»⁷⁴, in maniera prevalente, visto che la destinazione principale dei prodotti agricoli è quella alimentare, è, tuttavia, altra cosa sottoporre la qualificazione della concreta

⁷² La considerazione delle regole economiche che presidono al mercato dei prodotti agricoli conduce ad includere nell'area agricola l'allevamento di oche, anatre, pesci, conigli, animali diretti a soddisfare bisogni alimentari, dunque non inducibili, quindi non o comunque scarsamente influenzabili dall'offerta e dal variare del reddito. Porta al contrario ad escludere dall'agrarità l'allevamento di cincillà, conigli da pelliccia o di quei cammelli e dromedari, paventati da una dottrina ancorché vi sia cura del ciclo biologico e l'allevamento avvenga su un terreno dei cui prodotti l'animale si nutra, in quanto animali non destinati al mercato alimentare e la cui domanda è influenzata da regole legate a variabili, quale la moda, i prezzi, il reddito. E porta ad includere, viceversa, l'allevamento di animali che, non rientrano propriamente nella ricostruzione sociologica dell'ambiente agricolo, trovi o possa in futuro trovare sviluppo come allevamento di animali da carne da destinare a soddisfare bisogni alimentari. Cfr. CARMIGNANI, *op. cit.*, p. 28.

⁷³ GERMANO', *ult. op. cit.*, p. 24 e 25.

⁷⁴ GERMANO', *ult. op. cit.*, p. 24 e 25.

attività agricola al riscontro della inelasticità della domanda del mercato di destinazione del prodotto⁷⁵, che, in fin dei conti, si traduce nella limitazione della produzione agricola ai soli beni alimentari.

L'applicazione della limitazione in questione condurrebbe, infatti, a degli esiti discutibili.

Innanzitutto, lascerebbe fuori dall'agrarietà tutte quella attività che hanno ad oggetto prodotti agricoli non alimentari, non solo quindi cammelli e dromedari, ma anche cotone, fiori, tabacco, lino, per i quali nessuno dubita della loro agrarietà. Inoltre, escluderebbe anche i prodotti agricoli alimentari di qualità, il cui mercato non è caratterizzato dalla inelasticità della domanda, in quanto essi sono "beni di lusso"⁷⁶.

Relegare l'impresa agricola al solo ambito dei mercati caratterizzati da una debolezza strutturale, e, dunque, ai mercati "alimentari", così come consentire nuovamente l'ingresso della nozione comune di agricoltura nella qualificazione dell'attività agricola – operazione che la giuridicizzazione dell'agrarietà e l'eliminazione del criterio della normalità nella connessione sembrano avere definitivamente interdetto⁷⁷, – o pretendere la presenza del fondo o il non utilizzo di moderne tecniche produttive, è idea, in fin dei conti, del tutto contraria alle intenzioni chiaramente manifestate dal legislatore con la riforma dell'art. 2135 c.c. e, complessivamente, con i d.lgs 226, 227 e 228, il cui obiettivo è quello di "modernizzare" l'impresa agricola rendendola vitale, competitiva ed efficiente: «ampliando la sfera delle attività considerate agricole (attraverso il ciclo biologico ed una diversa operatività della connessione), creando nuovi mercati (ad esempio, per i servizi ambientali), rilanciando sfide competitive e strategie di crescita dell'impresa anche tramite incentivazione al ricorso a forme societarie, sviluppando logiche di rete nel tentativo di ridurre o rallentare il processo di incorporazione dell'impresa agricola nella componente commerciale dell'agroindustria favo-

⁷⁵ Per una critica all'utilizzazione delle «anomalie» dei mercati alimentari quali strumenti per la identificazione di un prodotto come agricolo, cfr. CARROZZA, *Riflessioni intorno al concetto di «prodotto agricolo»*, cit., p. 396 e ss.

⁷⁶ CONTO', op. cit., p. 50.

⁷⁷ PETRELLI, op. cit., p. 221; SCIAUDONE, op. cit., p. 47 e 48.

rendo, in tal modo, un'integrazione più equa del settore agricolo con il settore industriale e commerciale»⁷⁸.

Deve quindi ritenersi che l'attività diretta alla cura e allo sviluppo di un intero ciclo biologico o di una fase necessaria di esso, vale ad attribuire la qualifica dell'agrarità indipendentemente dalla tecnica utilizzata⁷⁹ ed indipendentemente dalla destinazione dei prodotti da essa ottenuti.

Insomma, la norma, così come è formulata, anche aderendo all'orientamento dottrinale prevalentemente accolto del «limite merceologico», ancorando espressamente l'agrarità alla cura del ciclo biologico e considerando la potenziale utilizzabilità del fondo come unico criterio, che in abbinamento al primo, delimita la categoria ex art. 2135 c.c., conduce alla astratta illimitatezza delle specie di esseri vegetali e animali allevabili e delle loro destinazioni⁸⁰.

In definitiva, dunque, dalla formula dell'art. 2135 c.c. è possibile ammettere l'assoluta indifferenza della destinazione dell'attività di coltivazione del fondo, nonché di allevamento di animali e di silvicoltura (per la quale, paradossalmente, il problema è inverso), e dunque, per quanto, qui è di nostro interesse, è possibile ritenere agricola l'attività di «cura e sviluppo del ciclo biologico di carattere vegetale» ancorché *destinato* alla produzione di energia⁸¹.

La lettura proposta consente di concludere nel senso che è lo stesso articolo 2135 c.c. a riconoscere l'agrarità di tale attività e non, dunque, l'art. 14, comma 13-*quater* al quale, infatti, noi riteniamo debba essere attribuito tutt'altro significato.

⁷⁸ PETRELLI, *op. cit.*, p. 149.

⁷⁹ Cfr. COSTATO, *Corso di diritto agrario italiano e comunitario*, cit., p. 335.

⁸⁰ Cfr. FORTUNATO, *op. cit.*, p. 32: «Connotato essenziale dell'agrarità è dunque, nella prospettiva della riforma, l'interazione umana con un processo vitale il cui esito sia un prodotto vivente, di carattere vegetale o animale, merceologicamente appartenente ai prodotti viventi ottenibili, anche se non in concreto ottenuti, mediante l'utilizzo delle risorse naturali del fondo rustico o del fondo acqueo. Il punto centrale è il *prodotto* merceologicamente qualificato e non le tecniche o i bei strumentali utilizzati, che reagiscono semmai sulla qualificazione del prodotto medesimo. Ed assume rilievo la coltivazione di qualsiasi specie vegetale o animale, a prescindere dalla destinazione alimentare o meno del prodotto vivente ottenuto».

⁸¹ In tal senso, anche, GERMANO, *ult. op. cit.*, p. 85.

Occorre, tuttavia, fare una precisazione. L'assoluta irrilevanza della destinazione nella qualificazione dell'impresa agricola non significa l'indifferenza della disciplina per l'impresa agricola alla particolare destinazione dei beni prodotti, poiché da quest'ultima ben possono conseguire tutta una serie di regole per l'impresa agricola, che finisce con il qualificarsi sul terreno giuridico anche per il prodotto che colloca sul mercato⁸². Così, ad esempio, dalla destinazione all'alimentazione consegue tutta una serie di implicazioni relative alle regole in materia di sicurezza alimentare.

1.3. *La cura e lo sviluppo di organismi vegetali destinati esclusivamente alla produzione di biomassa tra coltivazione del fondo e silvicoltura.* Stabilito che è impresa agricola l'impresa che cura lo sviluppo del ciclo biologico di un essere vegetale destinato alla produzione di biomassa, si pone la questione dell'esatta individuazione della categoria di attività agricola considerata. La coltivazione del fondo e la silvicoltura sono attività entrambe volte alla cura e allo sviluppo di un ciclo biologico vegetale destinabile alla biomassa: è dunque necessario individuare quando siamo in presenza dell'una o dell'altra, ciò rilevando in ordine alla specifica disciplina applicabile. Ed è sotto questa diversa visuale che l'art. 14, comma 13 *quater*, sembrerebbe prendere una posizione⁸³, ancorché non a fini qualificatori come avremo modo di dimostrare.

Le due attività, come noto, si differenziano oltre che sul piano economico⁸⁴, anche sul piano giuridico. In particolare, sotto que-

⁸² A questo proposito GALLONI, *Istituzioni di diritto agrario e legislazione rurale*, Bologna, 1988, p. 159, il quale, ad esempio, per quanto riguarda le imprese di coltivazione, distingue le imprese in «cerealica», «risicola», «olivicola», «orto-floro-frutticola», «vitivinicola», «bieticola», del tabacco, silvicola, di produzione di funghi e di tartufi; e per quanto riguarda le imprese di allevamento, su quelle che operano nei settori delle carni bovine, suine, ovine e caprine, del pollame e delle uova, dei prodotti lattiero-caseari.

⁸³ Sottolineano la rilevanza della norma, anche sotto questo profilo, FERRUCI, *Produzione di energia*, cit., p. 256; GERMANO', *ult. op. cit.*, p. 91.

⁸⁴ ADORNATO, *L'impresa forestale*, cit., p. 49: «è ben nota la conflittualità fra esigenze boschive e quelle della coltivazione del suolo, che ha dato origine alla ripetuta pratica del debbio, "alle tecniche, cioè, dell'abbruciamento del bosco e del sottobosco o, rispettivamente, della vegetazione arbustiva e della cotica erbosa, ai fini della riduzione a coltura o della fertilizzazione di un dato apprezzamento. (...) Nel-

sto profilo, oltre alle differenze rilevabili in materia di affitto⁸⁵, le fondamentali differenze scaturiscono dall'aver la silvicoltura ad oggetto il bosco, il quale non dà solo legname, ma «produce» ambiente⁸⁶, garantendo la saldezza del suolo, la purezza dell'aria, la conformazione del paesaggio⁸⁷ e, quindi, accompagna alla sua natura di fattore di produzione, come tale bene strumentale rispetto all'impresa, la sua natura di bene ecologico dalla quale consegue tutta una serie di limitazioni per chi svolge attività gestoria del bosco⁸⁸.

Il bosco, ad esempio, è assoggettato ad una serie significativa di vincoli. Già a partire dalla l. forestale del 1923 (r.d. 30 dicembre 1923, 3267) erano previsti: il vincolo idrogeologico (art. 19 legge forestale, articolo 866 c.c.); il vincolo protettivo (art. 17 legge fore-

l'impresa silvicolturale, a differenza di quella di coltivazione, la rotazione non esiste; l'organizzazione dei fattori della produzione forestale è ben distinta dall'impresa agricola della coltivazione del suolo. Il capitale fondiario, infatti, dell'impresa forestale è costituito non soltanto dal suolo quanto, soprattutto, dal soprassuolo che, come osservano gli economisti forestali “primeggia per importanza e per i suoi peculiari caratteri”. Rispetto al capitale di esercizio (solitamente distinto in capitale di scorta e capitale di liquidazione) la produzione forestale non presenta generalmente grandi fabbisogni di quello di scorta (macchine), specie quando le piante sono vendute in piedi ad utilizzatori forestali che le trasformano in assortimenti legnosi. Infine anche “il capitale di circolazione, cioè le anticipazioni perché si possa effettuare il processo produttivo, rappresenta nei boschi assestati per una produzione annua un fattore di scarsa rilevanza, serve infatti a coprire le spese che si verificano prima che vengano riscossi i ricavi dei tagli, ed è in generale questione di pochi mesi».

⁸⁵ In materia di affitto, l'estensione del ciclo produttivo del bosco legittima il superamento della durata massima dell'affitto di trenta anni prevista dall'art. 1573 del codice, consentendone il prolungamento fino a novantanove, in caso di fondi destinati al rimboschimento (art. 1629) e determina una differente disciplina dei miglioramenti. Cfr. ADORNATO, *ult. op. cit.*, p. 51-52.

⁸⁶ Si tratta questa, peraltro, di una funzione generalmente riconosciuta all'attività agricola, in genere, non solo alla attività silvicola. Cfr. CARROZZA, *Risorse naturali e diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, I, 1997, p. 659; ROMAGNOLI, *Circolazione giuridica della terra, professionalità dell'impresa agricola e conservazione dell'ambiente*, in *Giur. agr. it.*, 1981, p. 7; GERMANO'-ROOK BASILE, *Agricoltura e ambiente*, in *Dir. agr.*, 1994, p. 1.

⁸⁷ Il bosco, infatti, svolge molteplici funzioni di rilievo ambientale: funzione geologica, funzione idraulica, funzione climatica, funzione igienica, funzione estetica, funzione scientifica didattica, funzione turistico ricreativa. Sulle quali, v. ADORNATO, *La rilevanza pubblica dei beni forestali*, *cit.*, p. 1146.

⁸⁸ Cfr. GERMANO', *Commento agli articoli 1-14, decreto legislativo 28 maggio 2001, n. 227*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2001, p. 715.

stale); il vincolo per ragioni igienico climatiche (art. 17, l. forestale); il vincolo di destinazione economica; il vincolo per ragioni di difesa militare (art. 17, l. forestale), ai quali, con la l. Galasso (l. 8 agosto 1985, n. 431) si è aggiunto il vincolo paesaggistico⁸⁹.

Da questi vincoli derivano tutta una serie di divieti per chi vi svolge attività silvicola. In particolare dal primo, quello idrogeologico, consegue: «il divieto di trasformare i boschi vincolati in altre qualità di coltura ed i terreni saldi in terreni soggetti a periodica lavorazione, senza l'autorizzazione dell'autorità forestale; la necessità di procedere al governo ed alla utilizzazione dei boschi e del pascolo nei boschi e terreni pascolativi, come pure alla soppressione dei cespugli aventi funzioni protettive, nonché al dissodamento di terreni saldi ed alla lavorazione del suolo nei terreni a coltura agraria nel rispetto delle prescrizioni di massima stabilite dall'autorità amministrativa; il divieto di esercizio del pascolo nei boschi di nuovo impianto o sottoposti a taglio generale o parziale, oppure distrutti dagli incendi, nei boschi adulti troppo radi e deperenti, e nei boschi e terreni ricoperti di cespugli aventi funzioni protettive»⁹⁰. Mentre dall'ultimo vincolo, quello paesaggistico, deriva il divieto di ogni alterazione del paesaggio e, quindi, il taglio a raso dei boschi, salvo autorizzazione, ma non del «taglio culturale», non essendo esclusa l'attività agro-silvo-pastorale nelle zone soggette a vincoli, qualora essa non comporti alterazione permanente dei luoghi⁹¹.

In questo contesto si è inserito il d.lgs 227/2001, che conferma sostanzialmente i divieti già previsti⁹²: a) divieto di trasformazione del bosco, ovvero di «ogni intervento che comporti l'eli-

⁸⁹ Sul contenuto specifico di questi vincoli, v. ADORNATO, *L'impresa forestale*, cit., p. 95 e ss.

⁹⁰ ADORNATO, *La rilevanza pubblica dei bei forestali*, cit., p. 1148.

⁹¹ «Il taglio culturale, dunque, è il mezzo tecnico attraverso il quale il gestore della foresta fa suoi i frutti della sua attività di impianto e di cura del bosco: «il limite» del taglio è dato dal rispetto delle norme tecniche appropriate che, elaborate dalla scienze forestali, risultano, così recepite nell'atto normativo», GERMANO', *ult. op. cit.*, p. 721.

⁹² Il decreto 227/2001 sostanzialmente non giunge ad innovare in maniera strutturale l'impianto della «legge forestale», ADORNATO, *La programmazione forestale: dal piano forestale nazionale alla «legge di orientamento» nel settore forestale*, in *Trattato breve*, cit. p. 1177; GERMANO', *ult. op. cit.*, p. 717.

minazione della vegetazione esistente finalizzata ad una utilizzazione del terreno diversa da quella forestale» (art. 4, comma 1)⁹³; b) divieto della conversione dei boschi governati o avviati a fustata in boschi governati a ceduo (art. 6, comma 2, 1 inciso)⁹⁴; c) divieto del taglio a raso dei boschi «laddove le tecniche silvicolture non siano finalizzate alla rinnovazione naturale» (art. 6, comma 2, 2 inciso)⁹⁵.

«In sostanza l'uso del bosco non è libero ed il potere conformativo delle pubbliche autorità attiene alla vita di esso, perché riguarda le piante da tagliare e quelle da conservare, il regime del

⁹³ Il divieto è dispensabile con autorizzazione rilasciata dalle regioni in conformità all'articolo 151 d.lgs 490/1999, a patto che l'intervento in questione sia compatibile «con la conservazione della biodiversità, con la stabilità dei terreni, con il regime delle acque, con la difesa dalle valanghe e dalla caduta massi, con la tutela del paesaggio, l'azione frangivento e di igiene ambientale locale». Precisazione, questa, che di fatto, limita il potere autorizzatorio regionale. Cfr. TAMPONI, *Commento all'art. 4, decreto legislativo 28 maggio 2001, n. 227*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, p. 592. La trasformazione qualora autorizzata deve essere compensata da rimboschimenti con specie autoctone su terreni non boscati rientranti nel medesimo bacino idrografico, da effettuarsi – a cura e a spese del destinatario dell'autorizzazione alla trasformazione del bosco – in conformità ai criteri stabiliti dalle singole regioni. È data facoltà alle Regioni di prevedere in luogo di tale rimboschimento compensativo, il versamento di una somma di denaro. Su questi specifici aspetti, si rinvia a TAMPONI, *ult. op. cit.*, p. 592 e ss; BENOZZO, *Commento al decreto legislativo n. 227 del 18 maggio 2001*, in *Nuovo dir. agr.*, 2001, p. 2 e ss.

⁹⁴ Il divieto subisce delle eccezioni nelle ipotesi specificatamente previste dalle leggi regionali o nel caso in cui l'intervento sia autorizzato dalle regioni ai fini della difesa fitosanitaria o di altri motivi di rilevante interesse pubblico (art. 4, c. 2).

⁹⁵ Anche questo divieto subisce un'eccezione che consiste nella previsione di piani di assestamento regolarmente approvati e redatti secondo i criteri della gestione forestale sostenibile di cui all'art. 3, c. 1, letta b), d.lgs 227/2001. Sui piani di assestamento, v. TAMPONI, *Commento all'art. 4, decreto legislativo 28 maggio 2001, n. 227*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2001, p. 599 e ss. L'ultimo c. dell'art. 6, disponendo che «I tagli eseguiti in conformità al presente articolo ed alle specifiche norme regionali vigenti, sono considerati tagli culturali ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 152, comma 1, lettera c), del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490», fornisce, seppur indirettamente, la nozione di «taglio culturale», espressione tecnica questa che «costituiva lo spartiacque tra taglio boschivo per il quale era sufficiente la sola autorizzazione dell'Autorità forestale, ed un taglio per il quale occorreva, oltre a quest'ultima, anche l'autorizzazione dell'Autorità amministrativa preposta alla gestione del vincolo paesaggistico», TAMPONI, *ult. op. cit.*, p. 602. Sul taglio culturale e sulle novità in proposito introdotte dal d.lgs 227, v., inoltre, GERMANO³, *ult. op. cit.*, p. 720 e ss; FORTI, *Commento alla nuova «legge di orientamento forestale» dlgt 227/2001*, in *Nuovo dir. agr.*, 2001, p. 442 e ss.

sottobosco, la conservazione delle specie animali e botaniche, la conformazione delle strade, la tenuta tecnica dello stesso bosco per prevenire gli incendi»⁹⁶. Non bisogna dimenticare, tuttavia, che «le normative moderne, a partire da quella comunitaria, prevedono incentivi economici a favore di coloro che imprimono ai loro boschi una gestione capace di offrire «servizi» in risorse naturali»⁹⁷, come nel caso del reg. 1698/2005, anche se, esistono casi in cui le colture forestali sono escluse da determinati regimi di sostegno, ad esempio dall'aiuto unico previsto dal reg. 1782/2003, non concesso nel caso di colture permanenti, quali sono quelle forestali⁹⁸.

È dunque, rilevante, a diversi fini, collocare la cura e lo sviluppo degli organismi vegetali destinati alla produzione di biomassa nell'una o nell'altra categoria di attività agricole.

1.4. Segue: *la distinzione tra bosco e impianto di arboricoltura da legno e la conseguente distinzione tra coltivazione del fondo e silvicoltura*. A questo problema ha inteso rispondere il legislatore, innanzitutto, con l'art. 2, d.lgs 227/2001. Il decreto, alle specifiche disposizioni indirizzate alla valorizzazione della selvicoltura, quale elemento fondamentale per lo sviluppo socio-economico e per la salvaguardia ambientale del territorio nazionale⁹⁹, permette la definizione di bosco e la definizione di arboricoltura da legno (art. 2). La conseguenza di un simile intervento definitorio è quella di operare, finalmente¹⁰⁰, il distinguo tra la silvicoltura, il cui oggetto è il bosco, e cioè «i terreni coperti da vegetazione forestale arborea associata o meno a quella arbustiva di origine naturale o artificiale (..), ad esclusione (...) degli impianti da arboricoltura da legno» e che abbiano estensione non inferiore a 2000 metri quadrati e larghezza non inferiore a 20 metri e copertura non inferiore al 20%, e la coltivazione del

⁹⁶ GERMANO', *ult. op. cit.*, p. 715.

⁹⁷ GERMANO', *ult. op. cit.*, p. 715.

⁹⁸ Su questo specifico punto torneremo più avanti.

⁹⁹ Sulle quali si rimanda a GERMANO', *ult. op. cit.*, p. 714 e ss.

¹⁰⁰ Si tratta, infatti, di una distinzione attesa da tempo, in questo senso TAMPONI, *Nuovi contenuti e nuovi livelli di competenza fra Stato e Regioni in materia di foreste*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2001, p. 653.

fondo (c.d. arboricoltura da legno) che, al contrario, ha ad oggetto proprio l'impianto di arboricoltura da legno, costituito anch'esso da un'associazione di alberi, i quali però non danno vita, in questo caso, ad un bosco.

Mentre l'art. 2 fornisce una definizione puntale di bosco¹⁰¹, ancorché transitoria¹⁰², in quanto destinata ad operare solo per le Regioni che non lo avevano ancora definito e fintanto non lo definiscano¹⁰³, non vi è una corrispondente definizione di impianto di arboricoltura da legno, che con il primo condivide l'essere un popolamento di alberi.

L'impianto di arboricoltura da legno, tuttavia, a differenza del bosco, che è un «ecosistema forestale di alberi, sottobosco, radure e brughiere, il cui dato caratterizzante, sul piano agronomico e, conseguentemente giuridico, è costituito dalla simbiosi di detti elementi»¹⁰⁴, si presenta come un «ecosistema povero e lineare, profondamente segnato dall'intervento artificiale che lo sottopo-

¹⁰¹ Prima dell'adozione della definizione legale di bosco ad opera del d.lgs 227, sia i legislatori regionali, che la dottrina e la giurisprudenza si erano cimentati nell'enucleare una definizione di bosco, in particolar modo sollecitati in quest'opera dall'entrata in vigore della legge Galasso. Il legislatore delegato adotta un criterio definitorio "superficiario", già usato nella legislazione regionale, trascurando, invece, le indicazioni della dottrina (ADORNATO, *L'impresa forestale*, cit., p. 45), ma anche della giurisprudenza, che puntavano l'attenzione su un elemento complesso e caratterizzante, quale l'ecosistema. V. in merito, PORRI, *Rilevanza giuridica della nozione di arboricoltura da legno*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, p. 296

Sulla definizione introdotta dall'art. 2, d.lgs. 227/2001, v. FORTI, *ult.op.cit.*, p. 437 e ss; TAMPONI, *Commento all'art. 4, decreto legislativo 28 maggio 2001, n. 227*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2001, p. 579; Id., *Nuovi contenuti*, cit., p. 651 e ss.

¹⁰² La natura transitoria della definizione vale solo per fini diversi da quelli di tutela del paesaggio, perché «la definizione di bosco ai fini della tutela paesaggistica spetta solo Stato», così che la nozione di bosco ai fini della individuazione dei territori boschivi protetti dal vincolo paesaggistico è definita dall'art. 2, d.lgs 227/2001 (Cassazione penale, sez. III, 23 gennaio 2007, n. 1874).

¹⁰³ Al momento dell'emanazione del d.lgs. 227 molte Regioni avevano adottato proprie definizioni di bosco, allo stato attuale tutte le Regioni hanno una definizione di bosco, che in alcuni casi richiamano espressamente la definizione di bosco fornita dal d.lgs 227. Sulla legislazione regionale vigente al momento dell'entrata in vigore del d.lgs 227/2001, v. CRISTIANI, *Brevi note sulla nozione di bosco nella legislazione regionale. L'art. 72 della legge reg. Friuli 12 novembre 1997, n. 34*, in *Riv. dir. agr.*, 1998, I, p. 231 e ss; TAMPONI, *Commento all'art. 2, decreto legislativo 28 maggio 2001, n. 227, cit.*, p. 581.

¹⁰⁴ ADORNATO, *ult.op.cit.*, p. 45.

ne a costante controlli e condizionamenti, e del tutto alieno dalle ricche articolazioni e dalle complesse vicendevoli interrelazioni fra i vari elementi che caratterizzano il bosco»¹⁰⁵. Esso, in genere, è costituito da «specie tendenzialmente a rapido accrescimento costituenti formazioni monospecifiche e coetanee, prevalentemente localizzate in pianura (l'esempio più classico è quello dei pioppeti spesso piantati lungo le sponde dei fiumi)»¹⁰⁶, che, conseguentemente, presentano un turno di taglio piuttosto breve. In agronomia, da questo punto di vista, si distingue tra arboricoltura da legno a ciclo lungo e arboricoltura da legno a ciclo breve. Nel primo caso, siamo di fronte ad una coltivazione di alberi aventi un ciclo produttivo mediamente inferiore ai 20 anni (ad es. produzione di assortimenti di noce da trinciatura), mentre, nel secondo caso, ad una coltivazione di alberi aventi un ciclo produttivo inferiore agli 8 anni (ad esempio produzione di assortimenti di pioppo da sfogliatura). In questa ultima categoria, rientra poi quella produzione indicata a livello nazionale come *short rotation forestry* (sfr), che consiste nella «coltivazione di specie arboree a rapida crescita, su terreni agricoli, con elevata densità di impianto (10.000-15.000 piante/ha), ceduzioni ripetute nel breve periodo (1-6 anni) e con tecniche colturali simili a quelle utilizzate per le colture agrarie»¹⁰⁷.

È stato osservato a proposito che «se il legislatore avesse connotato il bosco sulla base della capacità di un insieme di alberi di farsi ecosistema complesso, non avrebbe probabilmente avuto bisogno di misurarne la larghezza o di osservarne le chiome e neppure forse di definire la arboricoltura, dato che gli impianti che ne sono oggetto sarebbero stati automaticamente fuori da una nozione così elaborata, per la linearità e la estrema semplicità dell'habitat al quale essi, come comunemente intesi, danno vita, nella mancanza di un sottobosco e di qualsiasi altra forma di vegetazione ad esclusione di quella costituita dagli alberi –

¹⁰⁵ CASADEI, Commento agli artt. 1-2, *decreto legislativo 28 maggio 2001, n. 228, cit.*, p. 733.

¹⁰⁶ CASADEI, *ult. op. cit.*, p. 733.

¹⁰⁷ Le definizioni sono tratte dal glossario dei termini più comuni impiegati in arboricoltura da legno, a cura di BURESTI LATTES-MORI, disponibile su www.arboricoltura.it.

della solita specie ed età – di alto fusto tutti eguali e ordinatamente quanto asetticamente allineati»¹⁰⁸.

Il legislatore, invece, ha scelto un'altra strada. Dalla norma si evince che l'unico criterio distintivo tra le due fattispecie è quello della finalità che l'imprenditore si prefigge nel momento dell'impianto¹⁰⁹. «Se lo scopo è quello – esclusivo – della produzione di legno e biomassa, questo distingue il popolamento di alberi in questione dal bosco. E conseguentemente differenzia la silvicoltura dalla arboricoltura. Anche la silvicoltura, a ben vedere, ha come fine quello della produzione di legname; la differenza con l'arboricoltura risiederebbe allora nel fatto che tale finalità non è, per l'impresa silvicola, esclusiva»¹¹⁰.

Se, dunque, la destinazione non costituisce elemento rilevante ai fini della qualificazione agraria di una attività, acquista, invece, rilevanza per la distinzione nell'ambito delle attività agricole.

La norma non risolve, però, il problema della definizione delle specie arboree che possono essere oggetto dell'attività di coltivazione del fondo. Sebbene, infatti, in linea generale gli impianti di arboricoltura siano costituiti da specie a rapido accrescimento, la nozione di tale specie è tuttavia rimessa alla volontà del legislatore regionale, che ha adottato soluzioni alquanto eterogenee¹¹¹: ad esempio, nella l.r. Veneto n. 52 del 1978 si parla di «colture legno specializzate (...) con turno inferiore ai vent'anni», nella l.r. Lombardia n. 80 del 1989 di «un turno inferiore ai 50 anni».

Sembrirebbe mettere un punto fermo in questa molteplicità di definizioni regionali, il comma 13-*quater*, dell'art. 14 d.lgs 99/2004, che riconosce come coltivazione del fondo la cura e lo sviluppo del ciclo biologico di organismi vegetali destinati esclusivamente alla produzione di biomasse, *con cicli colturali non superiori al quinquennio*.

¹⁰⁸ Così PORRI, *op. cit.*, p. 296.

¹⁰⁹ A questo proposito si evidenzia come non abbiano acquisito rilievo né la particolare brevità del periodo di accrescimento, alla quale la legge non fa il minimo riferimento né tanto meno l'artificialità dell'impianto, cfr. PORRI, *op. cit.*, p. 297-298.

¹¹⁰ PORRI, *op. cit.*, p. 298.

¹¹¹ V. ABRAMI, in *Introduzione al diritto agrario comunitario*, a cura di GOLONI-MASSART, Pisa, 1995, p. 290.

1.5. Segue: *l'art. 14, comma 13-quater, del d.lgs 99/2004*. Prima di soffermarci sul contenuto dell'art. 14, comma 13-quater, è opportuno accennare al contesto in cui è inserito, dal quale possono trarsi utili informazioni per la sua interpretazione.

L'art. 14 si inserisce nel capo III del d.lgs 99/2004, capo intitolato *Semplificazione amministrativa*, e il cui scopo specifico, come si intuisce chiaramente dal titolo stesso, è quello di introdurre disposizioni volte alla «soppressione e razionalizzazione delle fasi non necessarie nei rapporti tra cittadini e PA»¹¹². In tale capo, infatti, oltre all'art. 14, rubricato «Semplificazione degli adempimenti amministrativi», trovano collocazione altre disposizioni volte al conseguimento di questo intento semplificatorio, come: l'art. 13, «fascicolo aziendale e Carta dell'agricoltore e del pescatore», il quale mira essenzialmente, «all'adeguamento dello strumentario informatico ed informativo di semplificazione attualmente in uso presso le pubbliche amministrazioni, alla realtà di una politica agricola comune (PAC) profondamente riformata dal reg. CE 29 settembre 2003, n. 1782/03»¹¹³; l'art. 15, «scritture contabili per le altre attività agricole e coordinamento normativo in materia fiscale», che attua «misure di semplificazione contabile per l'imprenditore agricolo» e «effettua un coordinamento della normativa in materia fiscale»¹¹⁴ e l'art. art. 16, «crediti in discussione presso la Camera arbitrale», che intende favorire «la monetizzazione di un credito vantato dagli «imprenditori agricoli» nei confronti della PA»¹¹⁵.

L'originaria formulazione dell'art. 14, così come dettata dal d.lgs 99/2004, è stata successivamente modificata dall'art. 4 del d.lgs 101/2005, il quale, tra l'altro, ha proprio introdotto il comma 13-*quater*. Ancor prima della modifica introdotta dal d.lgs 101/2005, l'art. 14 presentava un contenuto piuttosto ete-

¹¹² GERMANO'-ALBISINNI, *Un progetto di legge regionale per la semplificazione in agricoltura: l'esperienza della Regione Basilicata*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, p. 317.

¹¹³ BENOZZO, *Commento all' art. 13, decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2004, p. 953.

¹¹⁴ BRUNO, *Commento sub. art. 15, decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2004, p. 971.

¹¹⁵ COSTATO, *Commento sub. art. 16, decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99*, *Nuove leggi civ. comm.*, p. 973.

rogeneo e collegato all'articolo che lo precede (l'art. 13), «in quanto rispetto a quest'ultimo, il primo appare sia come una sorta di regolamento di attuazione, sia come una sorta di disposizione di «secondo grado» volta a perseguire con più specificità i medesimi obiettivi»¹¹⁶. «Se obiettivo principale dell'art. 13 appare essere quello di semplificare lo «strumentario informativo e informativo» attualmente in uso nella pubblica amministrazione per il settore agricolo (...) medesima finalità sembrerebbe possedere anche l'articolo in commento che dedica parte dei suoi tredici commi all'attuazione di tale scopo»¹¹⁷. Gli ultimi due commi dell'art. 14, i commi 12 e 13, si occupano, invece, di macchine agricole e sono volti a semplificare le attività di autoriparazione e di circolazione e l'attività di consulenza.

Proprio in questo contesto interviene l'art. 4 del d.lgs 101/2005, anch'esso rubricato, «*semplificazione degli adempimenti amministrativi*», che, tra l'altro¹¹⁸, introduce quattro nuovi commi, quintuplicando in tal modo il comma 13, e sostituendolo integralmente.

Mentre i primi due nuovi commi, il 13-*bis* e *ter*, hanno ad oggetto esenzioni da specifici adempimenti amministrativi per i depositi petroliferi impiegati per le attività di cui all'art. 2135 del codice civile e delle attività di cui all'art. 5 d.lgs 99/2004, che, almeno apparentemente, trovano un collegamento con il comma 13, occupandosi di macchine, i commi 13-*quater* e 13-*quinquies* esulano da questo specifico contesto. Occupandosi il primo, come noto, degli organismi vegetali destinati esclusivamente alla produzione di biomasse, mentre il secondo, dei rapporti di lavoro instaurati dai soggetti che svolgono attività agromeccanica, così come definita dall'art. 5 del medesimo d.lgs per i quali prevede l'esenzione dal campo di applicazione del d.lgs 6 settembre 2001, n. 368.

¹¹⁶ Sul quale si veda BENOZZO, *ult. op. cit.*, p. 952 e ss.

¹¹⁷ BENOZZO, *Commento sub. art. 14, decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, in Nuove leggi civ. comm.*, 2004, p. 963.

¹¹⁸ L'art. 4 non si limita ad introdurre modifiche all'articolo 14 del d.lgs 99/2004 ma ha ad oggetto anche alcune modifiche all'articolo 11, d.lgs 228/2001 (commi 2 e 3, art. 5) e l'introduzione di una autonoma disposizione relativa alla informatizzazione dei rapporti tra le imprese agricole ed agroalimentari, lo Stato, le Regioni, gli Enti locali (c.4, art. 5).

Chiaramente i commi 13-*bis*, *ter*, *quinqüies* introducono disposizioni di «semplificazione degli adempimenti amministrativi», in perfetta aderenza con le altre disposizioni dell'art. 14.

In definitiva, dal contesto in cui è inserito il comma 13-*quater* ci si attenderebbe da esso lo svolgimento di una simile funzione e, a ben guardare, il suo contenuto si presta agevolmente ad essere inquadrato in questa direzione. In definitiva, esso consente di sottrarre alle più onerose pratiche amministrative alla quali soggiace la silvicoltura, la cura e lo sviluppo di vegetali destinati esclusivamente alla produzione di biomassa, allorché ricorrano alcune puntuali condizioni: siano seguiti cicli colturali non superiori al quinquennio, le colture siano reversibili al termine di tali cicli e siano svolte su terreni non boscati. Ma la norma non si limita a questo, perché precisa che tali colture devono intendersi colture non permanenti ai sensi della normativa comunitaria, il che comporta l'applicazione a questa tipologia di coltivazione della disciplina prevista a livello comunitario per le colture non permanenti.

Ponendo a confronto l'art. 2 del d.lgs 227/2001 e l'art. 14, comma 13-*quater* del d.lgs 99/2004, sono evidenti alcuni elementi comuni nella formulazione delle norme: l'esclusiva destinazione alla produzione di biomassa, la necessità di uso di terreni non boscati, la reversibilità della coltura al termine del ciclo colturale. Ma emerge anche una significativa differenza: la limitazione delle specie vegetali a quelle che hanno un ciclo colturale *non superiore al quinquennio*, stabilita solo dall'art. 14.

La portata della norma non è, tuttavia, la stessa, poiché, da un lato, è più ampia rispetto all'art. 2, non parlando di alberi ma di organismi vegetali in genere, dall'altro, più ristretta, perché limita la destinazione dei vegetali alla produzione di biomassa, mentre l'art. 2 considera anche la produzione di legno.

Quale è dunque il rapporto tra le due norme? Di primo acchito l'art. 14 lascerebbe intendere che, tramite essa si sia stabilito il limite di demarcazione tra le due attività, arboricoltura e silvicoltura, consistente nel fatto che la prima ha ad oggetto esclusivo le specie vegetali destinate alla biomassa aventi un ciclo colturale non superiore al quinquennio.

Tuttavia, tale interpretazione apre la via a numerose questio-

ni. La prima riguarda l'introduzione di una discriminazione nei confronti degli impianti di arboricoltura destinati alla produzione di solo legno, ignorati dalla norma, per i quali si aprirebbero due possibilità: l'ingresso automatico nella definizione di bosco o la permanenza della qualifica di impianto di arboricoltura, secondo l'art. 2 e secondo le definizioni regionali, peraltro incentrate su cicli colturali di gran lunga superiori al quinquennio. La seconda questione riguarda anch'essa la previsione di una discriminazione, questa volta operante tra gli impianti di arboricoltura da biomassa a brevissimo turno e quelli a turno più lungo, che, non considerati dalla norma dovrebbero, ritenersi, di fatto, bosco, con tutte le conseguenze che ne derivano per l'attività agricola. La terza questione, collegata a quest'ultima, concerne l'aggravio delle procedure amministrative che si avrebbe per gli impianti di arboricoltura da biomassa esclusi dall'art. 14, dal quale conseguirebbe il mancato rispetto delle indicazioni comunitarie che invitano a ridurre gli ostacoli normativi, e in particolare amministrativi, all'aumento della produzione di fonti energetiche rinnovabili. Infine, la violazione delle competenze regionali in materia di foreste: l'inclusione della specie arborea o la sua esclusione dalla nozione di impianto di arboricoltura, finisce con l'incidere sull'estensione della nozione di bosco¹¹⁹, che spetta determinare alla competenza regionale.

Il significato della norma si chiarisce, così come le questioni sopra esposte svaniscono, avendo riguardo al secondo periodo del comma che conduce al di fuori della nozione di colture permanenti gli organismi vegetali in questione e che, come conseguenza, comporta l'applicazione a questa tipologia di coltivazione di tutta la disciplina incentivante prevista a livello comunitario ed esclusa, invece, per le colture permanenti.

Per comprendere la reale portata della norma, dunque, occorre, innanzitutto, riferirsi a cosa considera colture permanenti la normativa comunitaria.

Una definizione puntuale di colture permanenti è fornita dall'art. 2 del reg. 795/2004, recante modalità di applicazione del regime di pagamento unico di cui al regolamento (CE) n.

¹¹⁹ GERMANO', *ult. op. cit.*, p. 721.

1782/2003. Secondo questo articolo colture permanenti sono: «le colture fuori avvicendamento, con esclusione dei pascoli permanenti, che occupano il terreno *per almeno cinque annate* e forniscono raccolti ripetuti, compresi i vivai, e il bosco ceduo a rotazione rapida, escluse le colture pluriennali e i vivai di tali colture pluriennali»¹²⁰.

Appartenere o meno alla categoria delle colture permanenti, per il diritto comunitario, significa, in linea di massima, essere tagliato fuori da una serie di misure incentivanti, come il regime di pagamento unico¹²¹.

¹²⁰ La definizione è stata più volte modificata. Originariamente essa limitava la definizione alle «le colture fuori avvicendamento, con esclusione dei pascoli permanenti, che occupano il terreno *per almeno cinque annate* e forniscono raccolti ripetuti, compresi i vivai di tali colture, secondo la definizione di cui all'allegato I, sezione G/05, della decisione 2000/115/CE, escluse le colture pluriennali e i vivai di tali colture pluriennali», mentre il bosco ceduo a rotazione rapida era da annoverarsi nell'ambito delle colture pluriennali.

Successivamente con reg. 394 dell'8 marzo 2005, dalla definizione di colture pluriennali viene stralciato il bosco ceduo a rotazione rapida, per essere inserito nella nozione di colture permanenti, anche se viene specificato che ai fini dell'art. 54, p.2, del reg. 1782/2003 e nel caso di superfici che formano oggetto di colture energetiche di cui all'art. 88 del medesimo regolamento esso viene considerato come coltura pluriennale.

Inoltre, nello stesso anno, nel mese di ottobre, con reg. 1701/2005 viene nuovamente modificata in maniera sostanzialmente identica a quella ora vigente, frutto di un ulteriore intervento legislativo del dicembre 2007, reg. 1522, che essenzialmente apportato una modifica al termine "vivai", al quale viene assegnato un'apposita lettera dell'art. 2 (lett. k).

¹²¹ Mentre per l'applicazione del regime di aiuto al ritiro per i terreni ritirati alla produzione ma destinati a coltivazioni non alimentari e dell'aiuto per le colture energetiche è indifferente la tipologia di coltura pratica, sia essa annuale, biennale, pluriennale o permanente, altrettanto non può dirsi per quanto riguarda il regime di pagamento unico che è incompatibile con le colture permanenti (l'art. 44, p. 2, dispone, infatti, l'inammissibilità degli ettari abbinabili ai diritti d'aiuto per le colture permanenti, forestali e gli usi non agricoli, mentre l'art. 51, esclude che il suolo nell'ambito del regime di pagamento unico non può essere per le colture permanenti).

Occorre, tuttavia, precisare che comunque le superfici investite a colture permanenti e che sono altresì oggetto di una domanda di aiuto per le colture energetiche di cui all'art. 88 dello stesso regolamento sono considerate ettari ammissibili per l'utilizzo dei titoli ordinari. In questi casi, infatti, è possibile abbinare tali superfici ai titoli ordinari e percepire, contemporaneamente, l'aiuto per le colture energetiche, ancorché permanenti. Per quanto riguarda i titoli di ritiro, le superfici ammissibili prevedono l'esclusione delle superfici destinate a colture permanenti e foreste, in via generale, ma ciò non trova applicazione nel caso in cui si tratti di superfici ad uso non alimentare, in questo caso, infatti, possono essere coltivate qualsiasi tipo di coltura.

Che l'intento del legislatore italiano fosse principalmente quello di specificare la non appartenenza delle produzioni vegetali con cicli superiori al quinquennio all'ambito della colture permanenti, è chiaramente espresso nella Relazione illustrativa presentata dal Governo unitamente allo schema di decreto legislativo che in seguito è divenuto il d.lgs 101/2005. Ove si legge a proposito, dell'art. 14, comma 13-*quater*: «Viene chiarito che le attività di cura e sviluppo del ciclo biologico di organismi vegetali destinati esclusivamente alla produzione di biomasse, con cicli colturali non superiori al quinquennio e reversibile al termine di tali cicli, su terreni non boscati, non sono colture permanenti ai sensi della normativa comunitaria, costituiscono coltivazione del fondo ai sensi dell'art. 2135 codice civile, e, non sono soggette alle disposizioni in materia di boschi e foreste. Si tratta di un chiarimento necessario perché in sede applicativa, anche ai fini comunitari, alcune colture a rapido accrescimento destinate a scopi energetici sono state interpretate quali colture forestali, quindi soggette a vincoli maggiori rispetto a quelli a cui sono assoggettate le colture agrarie. Peraltro il chiarimento è coerente con quanto previsto dall'art. 2 comma 5 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227 (orientamento e modernizzazione del settore forestale) secondo cui: "Per arboricoltura da legno si intende la coltivazione di alberi, in terreni non boscati, finalizzata esclusivamente alla produzione di legno e biomassa. La coltivazione è reversibile al termine del ciclo colturale"».

In definitiva, dunque, dall'art. 14, comma 13-*quater*, derivano conseguenze di carattere principalmente definitorio legate a

Così però non era prima della previsione dell'art. 14, 13-*quater*. Il contesto comunitario si è, infatti, modificato nel mentre della presentazione da parte del Governo al Parlamento dello schema del futuro d.lgs 99/2004. Di fatti, solo contestualmente alle modifiche alla definizione di colture permanenti si è anche precisato che le colture ammissibili al regime dei titoli ordinari e dei titoli di ritiro erano anche quelle permanenti, allorché, nel primo caso fosse presentata domanda per l'aiuto per le colture energetiche e nel secondo caso per la produzione no-food. Prima della precisazione da parte del legislatore comunitario, la norma assumeva un certo rilievo, superando un ostacolo comunitario dovuto al mancato coordinamento tra le diverse disposizioni. Oggi, invece, la distinzione operata a livello nazionale potrebbe rilevare, allorché, l'agricoltore non voglia accedere all'aiuto delle colture energetiche, che come abbiamo visto, comporta tutta una serie di obblighi e potrà però godere dei titoli ordinari, dai quali altrimenti sarebbe escluso.

intenti di semplificazione amministrativa, visto che si precisa, per questi organismi vegetali, la non applicazione dei vincoli derivanti dall'attività silvicola e, soprattutto, dall'essere coltura permanente.

Non derivano, invece, conseguenze né sul piano della ripartizione delle competenze legislative, poiché la norma non tocca la definizione di impianto di arboricoltura da legno e, conseguentemente, quella di bosco; né sul piano degli adempimenti degli obblighi comunitari di promozione delle fonti rinnovabili, anche se nascono dubbi sulla legittimità di una norma nazionale interpretativa di una disposizione comunitaria; né sul piano privatistico, sia relativamente alla qualificazione come agraria dell'attività di cura e sviluppo di organismi vegetali esclusivamente destinati alla produzione di biomassa, già riconosciuta sulla base dell'art. 2135 c.c., sia alla qualificazione come attività di coltivazione del fondo, già prevista dall'art. 2, d.lgs 227/2001¹²².

1.6. *Impresa agricola e biomassa: i «prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali) e dalla silvicoltura e industrie connesse»*. L'impresa agricola, al pari dell'impresa commerciale, ricava dai processi produttivi posti in essere - sia tramite lo svolgimento delle attività essenzialmente agricole che di quelle connesse - prodotti e materiali di risulta, tra cui rifiuti. A differenza però dell'impresa commerciale, l'impresa agricola ha la possibilità di riutilizzare tali materiali, in particolare i rifiuti. Ciò accade, ad esempio, nel caso dell'utilizzo agronomico degli effluenti zootecnici, delle acque di

¹²² Non si ritiene, dunque, condivisibile, a maggior ragione, l'interpretazione fornita in dottrina per la quale l'articolo in questione richiederebbe per la qualificazione agricola della cura e sviluppo di organismi vegetali destinati esclusivamente alla produzione di biomassa l'esercizio di altra attività essenzialmente agricola in ragione dell'incipit della norma (L'attività esercitata dagli imprenditori agricoli di cui all'art. 2135 c.c.). Non può certo nascondersi una formulazione poco chiara della norma, frutto del linguaggio, non proprio della legislazione ma bensì dell'amministrazione, caratteristica, questa, comune anche agli altri decreti adottati in base alle recenti leggi delega in agricoltura (cfr. ALBISINNI, *Dal cantiere agricolo alle società agricole*, cit., p. 455). All'incipit della norma, in considerazione di quanto sin qui sostenuto non potrà attribuirsi un significato ultroneo ma solo quello del riferimento della norma agli imprenditori agricoli.

vegetazione della lavorazione delle olive e delle acque reflue di provenienza da aziende agricole e dalle piccole aziende agroalimentari, che costituisce una pratica agricola secolare e come tale consentita dalla legge¹²³. E accade, nel caso dell'utilizzo energetico della parte biodegradabile dei «rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali) e dalla silvicoltura e industrie connesse», anch'esso consentito dalla legge e che di fatto amplia le possibilità di utilizzazione dei materiali di risulta da parte dell'imprenditore agricolo, finora ammesse dall'ordinamento.

La destinazione energetica del bene ottenuto dal processo produttivo non incide né sulla qualificazione dell'attività imprenditoriale agricola né, conseguentemente, sulla qualificazione del prodotto da questa ottenuto, che è sempre prodotto agricolo: tuttavia, la stessa cosa non può dirsi per quanto riguarda la destinazione all'utilizzo energetico dei materiali di risulta.

¹²³ L'utilizzazione agronomica trova, oggi, la sua disciplina nel codice dell'ambiente, ove è definita come «la gestione di effluenti di allevamento, acque di vegetazione residue dalla lavorazione delle olive, acque reflue provenienti da aziende agricole e piccole aziende agro-alimentari, dalla loro produzione fino all'applicazione al terreno ovvero al loro utilizzo irriguo e fertirriguo, finalizzati all'utilizzo delle sostanze nutritive e ammendanti in essi contenute» (art. 74, lett. p) e disciplinata all'art. 112, che riprende l'art. 38 del d.lgs. 152/1999. Su questo articolo, v. ALTILI, *Commento all'art. 112*, in *Commentario breve al Codice dell'ambiente (d.legisl. 3 aprile 2006, n. 152)*, a cura di COSTATO-PELLIZZER, Padova, 2007, p. 311 e ss. Più in generale sull'utilizzo degli effluenti zootecnici v. POLCARI, *Aziende agricole e liquami zootecnici*, Padova, 1993; GERMANO', *Manuale di diritto agrario*, p. 348 e ss; AAVV, *La disciplina giuridica dei reflui zootecnici ed oleari*, a cura di D'ADDEZIO, Napoli, 2003; GIAMPIETRO, *Gli effluenti di allevamento nel decreto sulle acque*, in *Ambiente*, 1999, p. 787; SANTA-LOCI, *Il concetto di «scarichi assimilati» ai «domestici» nel decreto 152/99. In particolare: le aziende di allevamento e l'utilizzazione agronomica degli effluenti*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2001, p. 353 e ss; ROOK BASILE-GERMANO', *Impresa di allevamento e riutilizzazione agricola dei liquami animali*, in *Dir. agr.*, 1997, p. 160 e ss.

Sull'utilizzo dei reflui oleari v. AAVV, *La disciplina giuridica dei reflui zootecnici ed oleari*, cit.; D'ADDEZIO-MACCIONI, *La giurisprudenza sulla «gestione» dei reflui oleari tra normativa sulla tutela delle acque e normativa sui rifiuti*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, I, p. 788 e ss; GIUFFRIDA, *Reflui oleari e condizionalità*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2006, p. 73; MAZZA, *Scarico da frantoio e utilizzazione agronomica dei reflui*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2001, p. 118; MASINI, *Nuove norme sull'utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e sugli scarichi dei frantoi oleari*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1997, p. 236.

Sull'utilizzo del pastazzo di agrumi, cfr. SAIJA, *Il regime giuridico dei sottoprodotti dell'industria agrumaria*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2003, p. 542 e ss.

In questo caso, infatti, essa rileva al fine di distinguere fra rifiuti e non rifiuti e consente, unitamente ad altre circostanze, di qualificare il materiale in questione, con ripercussioni non tanto sulla nozione di biomassa, che è omnicomprensiva, quanto, invece, sulle regole che l'impresa agricola dovrà seguire nella gestione del materiale in questione. Se, infatti, come abbiamo detto, i prodotti agricoli possono divenire tramite di regole per l'impresa, altrettanto può dirsi anche per i materiali di risulta del processo produttivo, in particolare quando essi sono classificabili come rifiuti. Non tutti i materiali di risulta, infatti, sono tali e la definizione di biomassa fornita dal d.lgs 387/2003, ne dà pienamente conferma occupandosi sia di rifiuti che di residui.

Per quanto riguarda, i rifiuti essi sono definiti dalla normativa nazionale, essenzialmente di recepimento della corrispondente normativa comunitaria in materia¹²⁴, come «qualsiasi sostanza od

¹²⁴ La prima definizione di rifiuto, in ambito comunitario, è stata introdotta dalla direttiva n. 75/442/CEE del Consiglio, 15 luglio 1975, secondo la quale per «rifiuto» si intende qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'obbligo di disfarsi secondo le disposizioni nazionali vigenti (art.1). La nozione è stata successivamente modificata dalla direttiva 91/156 che ha inteso per rifiuto qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi. La direttiva 2006/12 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006 relativa ai rifiuti in GUUE, del 27 aprile 2006, n. 114), che ha abrogato la direttiva 91/156, ha sostanzialmente ripreso la precedente definizione, sostituendo l'espressione «abbia deciso» con «abbia l'intenzione».

Sin dalla sua prima definizione, la nozione di rifiuto è stata oggetto di una copiosa opera interpretativa, dottrinale e giurisprudenziale. Sotto il primo profilo, si sono creati due orientamenti: uno, oggettivo; e l'altro, soggettivo. Secondo il criterio oggettivo, i rifiuti sono le sostanze e gli oggetti elencati espressamente dalla norma. Secondo il criterio soggettivo, i rifiuti sono le sostanze e gli oggetti di cui il detentore si disfa. In posizione intermedia, v. FEDERICI, *La nozione di rifiuti: una teoria*, in *Riv. it. Dir. pubb. Comunit.*, 2006, p. 1051 e ss, (ove ampia bibliografia) secondo il quale «Il legislatore ha accolto il criterio oggettivo come criterio di base integrabile da quello soggettivo riguardo alle cose che non si è obbligati a considerare rifiuti. Considerando rifiuti quelle "cose" che sono tali per disposizione di legge, il legislatore lascia però spazi al soggetto (non per "disfarsi" di una cosa preziosa come fosse rifiuto ma) di trattare come rifiuti "cose" che altri, conservandole, potrebbero legittimamente considerare come beni».

Per quanto riguarda la giurisprudenza, si evidenzia un progressivo cambiamento di orientamento (Cfr. FEDERICI, *ult. op.cit.*): da una posizione ancorata alla centralità della catalogazione contenuta nell'allegato I verso una posizione in cui l'attenzione è posta sul concetto di "disfarsi", «il quale deve essere desunto dalle finalità che la direttiva sui rifiuti si propone di conseguire. Queste finalità sono la protezione della salute e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito di rifiuti».

oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato A», alla parte quarta del codice dell'ambiente, «e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o l'obbligo di disfarsi»¹²⁵. Essi, inoltre, sono distinguibili in rifiuti urbani e speciali, e, secondo le caratteristiche di pericolosità, in rifiuti pericolosi e non pericolosi (art. 184)¹²⁶.

I rifiuti derivanti da attività agricole e agro-industriali sono classificati come rifiuti speciali, (lett. a, art. 184) e possono essere sia pericolosi che non pericolosi. Tuttavia, sono esclusi dal campo di applicazione della normativa, in quanto regolati da altra normativa, le carogne e i seguenti rifiuti agricoli: materie fecali ed altre sostanze naturali e non pericolose utilizzate nell'attività agricola (art. 185, punto 5). Ed inoltre, sono esclusi i materiali vegetali, le terre e il pietrame, non contaminati in misura superiore ai limiti stabiliti dalle norme vigenti, provenienti dalle attività di manutenzione di alvei di scolo e irrigui (art. 185, punto c).

Nel caso in cui, decida di utilizzare i rifiuti come biomassa, l'imprenditore agricolo dovrà seguire le regole previste per la gestione dei rifiuti dal codice dell'ambiente, parte quarta, le quali prevedono apposite procedure per il recupero, lo smaltimento, il trasporto, etc.¹²⁷.

A differenza dei rifiuti, il termine «residui», invece, non trova

¹²⁵ Il primo recepimento delle direttive comunitarie sui rifiuti è avvenuto con il d.P.r. 10 settembre 1982, n. 915. In precedenza, in Italia, vigeva la legge sui rifiuti urbani 20 marzo 1941, n. 366. All'art. 2 del decreto n. 915 si consideravano rifiuti «qualsiasi sostanza od oggetto derivante da attività umane o da cicli naturali, abbandonato o destinato all'abbandono» (art. 2, primo comma)

Il decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22 (conosciuto come decreto Ronchi) recepiva tanto la definizione contenuta nell'art. 1 della direttiva 91/156 quanto l'allegato elenco dei rifiuti.

Con decreto legge 8 luglio 2002 n. 138 (convertito dalla legge 8 agosto 2002, n. 178) all'art. 14 viene fornita un'interpretazione autentica della nozione di rifiuti. Sulla norma prima è intervenuta la Corte di Giustizia, con sentenza, 11 novembre 2004, C 457/02, poi, la Corte costituzionale (ordinanza del 16 gennaio 2006, n. 1414). La norma è stata abrogata dall'art. 264, 1° comma lett. l) del codice ambientale.

¹²⁶ Per un commento a questo articolo v. ARDITO, *Commento all'art. 184*, in *Commentario breve al Codice dell'ambiente*, cit. p. 492 e ss.

¹²⁷ Sulla gestione dei rifiuti dell'impresa agricola, prima dell'introduzione del codice ambientale, v. BENOZZO-BRUNO, *Legislazione ambientale. Per uno sviluppo sostenibile del territorio*, Milano, 2003, p. 69 e ss; CASADEI-D'ADDEZIO, *Relazione nazionale per l'Italia*, in *La Conformazione dell'attività agricola alle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute nelle legislazioni dei paesi del mediterraneo*, Milano, 2000, p. 112.

una analoga definizione normativa, né a livello comunitario né nazionale. A questo proposito, tuttavia, è di estremo aiuto la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa alla Comunicazione interpretativa sui rifiuti e sui sottoprodotti¹²⁸, ove è possibile rinvenire alcune definizioni che possono chiarirci il significato del termine in questione. In questo documento, si precisa che con il termine residuo, o meglio residuo di produzione, si fa riferimento al «materiale che», contrariamente al prodotto¹²⁹, «non è ottenuto deliberatamente nell'ambito di un processo di produzione ma che può costituire un rifiuto»; nel caso in cui il residuo non sia rifiuto esso è un «sottoprodotto»¹³⁰.

Mentre la normativa comunitaria non definisce positivamente il sottoprodotto, almeno in termini generali¹³¹, anche se nella Comunicazione di cui sopra sono indicate delle linee guida, elaborate a partire da principi desumibili dalla giurisprudenza comunitaria¹³²,

¹²⁸ COM (2007) 59 def., del 12 febbraio 2007.

¹²⁹ Il termine prodotto si riferisce al risultato di un processo produttivo, o meglio a «ogni materiale che si ottiene deliberatamente nell'ambito di un processo di produzione» Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa alla Comunicazione interpretativa sui rifiuti e sui sottoprodotti. Il termine prodotto appartiene essenzialmente al lessico economico e il relativo concetto è oggetto di studio della scienza economica che lo utilizza in svariate accezioni: dalle nozioni di prodotto totale e unitario, con riferimento al saggio di produttività di un Paese e/o di una unità economica, alle applicazioni del concetto di prodotto nella tecnica industriale e nel marketing, per i quali il prodotto è «tutto ciò che può essere offerto ad un mercato a fini di attenzione, acquisizione, uso e consumo, in grado di soddisfare un desiderio o un bisogno. Esso (il prodotto) può consistere in oggetti fisici, servizi, persone, località, istituzioni e idee».

¹³⁰ Secondo la Comunicazione per sottoprodotto si intende «un residuo di produzione che non costituisce rifiuto».

¹³¹ In quanto esiste, invece, la definizione specifica di «sottoprodotto di origine animale», contenuta nel Reg. 1774/2002.

¹³² L'evolversi della giurisprudenza e la relativa assenza di chiarezza giuridica hanno talvolta reso difficile l'applicazione della definizione di rifiuto, sia per le autorità competenti che per gli operatori economici. È comprovato che a volte le decisioni adottate dalle autorità competenti nazionali in casi simili tra loro variano da uno Stato membro all'altro, creando disparità nel trattamento degli operatori economici e ostacolando il mercato interno. Un'interpretazione troppo ampia della definizione di rifiuto impone alle aziende costi superflui, rendendo meno interessante un materiale che avrebbe potuto invece rientrare nel circuito economico. Un'interpretazione troppo restrittiva, al contrario, può tradursi in danni ambientali e pregiudicare l'efficacia della legislazione e delle norme comunitarie in materia di rifiuti.

che ne consentono l'identificazione¹³³, esso trova una puntuale definizione nell'ambito nazionale, ove è definito come: «le sostanze e i materiali dei quali il produttore non intende disfarsi ai sensi dell'art. 183, comma 1, lettera a), che soddisfino tutti i seguenti criteri, requisiti e condizioni: 1) siano originati da un processo non direttamente destinato alla loro produzione; 2) il loro impiego sia certo, sin dalla fase della produzione, integrale e avvenga direttamente nel corso del processo di produzione o di utilizzazione preventivamente individuato e definito; 3) soddisfino requisiti merceologici e di qualità ambientali idonei a garantire che il loro impiego non dia luogo ad emissioni e ad impatti ambientali qualitativamente e quantitativamente diversi da quelli autorizzati per l'impianto dove sono destinati ad essere utilizzati; 4) non debbano essere sottoposti a trattamenti preventivi o a trasformazioni preliminari per soddisfare i requisiti merceologici e di qualità ambientale di cui al punto 3), ma posseggano tali requisiti sin dalla fase di produzione; 5) abbiano un valore economico di mercato».¹³⁴

¹³³ Secondo le Linee guida per verificare se un residuo di produzione non sia un rifiuto ma, dunque, un sottoprodotto la Corte ha stabilito tre criteri cumulativi: a) il riutilizzo del materiale è certo e non eventuale, magari capace di apportare un vantaggio finanziario al detentore dei rifiuti; b) il materiale può essere riutilizzato senza che sia previamente trasformato; c) il materiale, pur previa preparazione, viene riutilizzato nel corso del processo di produzione.

In aggiunta a queste tre condizioni, le linee guida evidenziano una serie di elementi utili, che comunque non costituiscono una prova irrefutabile, che possono indurre a considerare rifiuto un determinato materiale: i) l'unico utilizzo possibile è lo smaltimento, l'utilizzo ha un forte impatto ambientale o richiede misure di protezione particolari; ii) il metodo di trattamento del materiale è un metodo di trattamento standard dei rifiuti; iii) il materiale è percepito dall'azienda come rifiuto; iv) l'azienda cerca di ridurre la quantità di materiale prodotto.

¹³⁴ La definizione di sottoprodotto in termini generali, così come riportata nel testo, appare nella normativa nazionale, per la prima volta, nel codice dell'ambiente, all'art. 183. La prima versione della norma però riportava una definizione, diversa e più ampia, secondo la quale dovevano ritenersi «sottoprodotti: i prodotti dell'attività dell'impresa che, pur non costituendo l'oggetto dell'attività principale, scaturiscono in via continuativa dal processo industriale dell'impresa stessa e sono destinati ad un ulteriore impiego o al consumo» e che «non sono soggetti alle disposizioni» sui rifiuti, e quindi non sono rifiuti, nel caso in cui l'impresa non se ne disfi, non sia obbligata a disfarsene e non abbia deciso di disfarsene e che «sono impiegati direttamente dall'impresa che li produce o commercializzati a condizioni economicamente favorevoli per l'impresa stessa direttamente per il consumo o per l'impiego, senza la necessità di operare trasformazioni preliminari in un successivo processo produttivo; a quest'ultimo fine, per trasforma-

In particolare, poi, all'art. 185, c.2, sono definiti quali sottoprodotti, nel rispetto delle condizioni della lettera p), comma 1, dell'articolo 183: le materie fecali e vegetali provenienti da attività agricole utilizzati nelle attività agricole o in impianti aziendali o interaziendali *per produrre energia o calore o biogas*, materiali litoidi o terre da coltivazione, anche sotto forma di fanghi, provenienti dalla pulizia o dal lavaggio di prodotti agricoli e riutilizzati nelle normali pratiche agricole e di conduzione dei fondi, eccedenze derivanti dalle preparazioni di cibi solidi, cotti o crudi, destinate, con specifici accordi, alle strutture di ricovero di animali di affezione di cui alla legge 14 agosto 1991, n. 281»¹³⁵.

zione preliminare si intende qualsiasi operazione che faccia perdere al sottoprodotto la sua identità, ossia le caratteristiche merceologiche di qualità che esso già possiede, e che si rende necessaria per il successivo impiego in un processo produttivo o per il consumo. L'utilizzazione del sottoprodotto deve essere certa e non eventuale. Rientrano altresì tra i sottoprodotti non soggetti alle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto le ceneri di pirite, polveri di ossido di ferro, provenienti dal processo di arrostitimento del minerale noto come pirite o solfuro di ferro per la produzione di acido solforico e ossido di ferro, depositate presso stabilimenti di produzione dimessi, aree industriali e non, anche se sottoposte a procedimento di bonifica o di ripristino ambientale. Al fine di garantire un impiego certo del sottoprodotto, deve essere verificata la rispondenza agli standard merceologici, nonché alle norme tecniche, di sicurezza e di settore e deve essere attestata la destinazione del sottoprodotto ad effettivo utilizzo in base a tali standard e norme tramite una dichiarazione del produttore o detentore controfirmata dal titolare dell'impianto dove avviene l'effettivo utilizzo. L'utilizzo del sottoprodotto non deve comportare per l'ambiente o la salute condizioni peggiorative rispetto a quelle delle normali attività produttive». (ex art. 183, cod. amb., lett. n). Questa lettera è stata oggetto di giudizio di legittimità, risolto con ordinanza n. 83 del 2008, che ha dichiarato decaduta la questione per la sopravvenuta modifica, di cui in appresso.

Successivamente, la nozione di sottoprodotto è stata eliminata dal secondo decreto correttivo del Codice ambientale e poi, inserita nella versione definitiva, riportata nel testo, dall'ultimo decreto correttivo del Codice ambientale del 16 gennaio 2008, n. 4.

Questo decreto ha poi eliminato anche la definizione di materie prime secondarie sin dall'origine.

¹³⁵ La nuova proposta di direttiva, invece, a questo proposito non contiene una disposizione analoga, essa, però prevede l'esclusione dalla normativa sui rifiuti: «materie fecali, se non contemplate dal paragrafo 2, lettera b), paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati nell'attività agricola, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi e metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana». Ai sensi del paragrafo 2, sono esclusi dal campo di applicazione della direttiva in quanto disciplinati da altra normativa: (...) b) sottoprodotti di origine animale, compresi i prodotti trasformati contemplati dal regolamento 1774/2002, eccetto quelli destinati all'incenerimento, allo smaltimento in discarica o all'utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di compostaggio».

Nel caso siano utilizzati sottoprodotti per comporre la biomassa, l'imprenditore agricolo non dovrà seguire le regole di gestione previste per i rifiuti, essendo i sottoprodotti soggetti allo stesso trattamento dei prodotti, e quindi, di fatto, sottratti alla normativa sui rifiuti. Nel caso in cui, i sottoprodotti siano di origine animale, per il loro utilizzo dovranno essere rispettate le apposite regole previste dalla normativa specifica (reg. 1774/2002).

In conclusione, dunque, all'ampia definizione di biomassa di cui ai decreti legislativi 387/2003 e 128/2005 è possibile ricondurre tutto ciò di biodegradabile che deriva dal processo produttivo dell'attività di coltivazione del fondo, della silvicoltura, dell'allevamento di animali nonché delle attività connesse, in virtù del richiamo operato dalla definizione alle "industrie connesse" all'agricoltura e silvicoltura.

1.7. *La valorizzazione energetica della biomassa.* Sempre più frequentemente la biomassa anziché essere destinata tal quale alla fase successiva della produzione dell'energia è sottoposta ad operazioni intermedie volte ad aumentarne il rendimento energetico. La legna, ad esempio, oltre che a pezzi, può essere commercializzata in altre forme quali: cippato, pellet e briquettes. Il cippato si ottiene dal legno per sminuzzamento¹³⁶, i pellet, invece, sono dei bastoncini di legno pressato¹³⁷, mentre i briquettes sono dei cilindri o parallelepipedi ottenuti anch'essi dalla pressatura del legno¹³⁸. Anche le colture non legnose possono essere sottoposte a pratiche di tal genere. Un esempio è costituito dall'insilato di mais. Nello specifico le operazioni suddette, che consistono principalmente in uno sminuzzamento e in una pressatura, possono essere ricondotte agevolmente alle categorie indicate nel terzo comma dell'art. 2135 c.c, in particolare, a quelle di manipolazio-

¹³⁶ Il cippato si ricava dalle essenze di minor pregio, dai residui delle potature, da impianti arborei a ciclo breve e da sottoprodotti delle segherie. Sui vantaggi del cippato, v. INEA, *op. cit.*, p. 231. Un riferimento al cippato è anche in GERMANO', *ult. op. cit.*, p. 91.

¹³⁷ I pellet si ottengono da segatura, polvere, legno oppure legname e scarti di legno vergini precedentemente sfibrati. Per approfondimenti, v. INEA, *op. cit.*, p. 231.

¹³⁸ Su cui v. INEA, *op. cit.*, p. 232.

ne e trasformazione, ma soprattutto di valorizzazione¹³⁹, e dunque, nel rispetto del requisito della prevalenza, possono essere qualificate come connesse. Compiere tali attività nell'ambito dell'impresa agricola, prima di procedere alla vendita della biomassa, integrando questa ulteriore fase della filiera agroenergetica, consente all'imprenditore agricolo di ottenere un maggior valore aggiunto.

2. *L'attività di produzione di energia elettrica*

L'attività di produzione di energia elettrica da biomassa, come quella prodotta dalle altre fonti energetiche rinnovabili, è libera e aperta alla concorrenza. Ciò è stabilito dal d.lgs 79/1999 e, successivamente, confermato dalla l. 239/2004. I provvedimenti richiamati, nel riconoscere la libertà della produzione di energia elettrica da qualsiasi fonte energetica senza operare alcuna distinzione, hanno legittimato il libero esercizio anche della produzione di energia elettrica verde. Va, tuttavia, precisato che la necessità di promuovere le fonti energetiche rinnovabili ha anticipato quella che, nel 1999, è divenuta la regola per l'intero comparto produttivo: in deroga alla riserva nazionale dell'attività di produzione dell'energia elettrica da qualsiasi fonte prodotta, dapprima con la l. 308/1982, seppur parzialmente¹⁴⁰, e poi con l. 9/1991, è stata infatti riconosciuta la completa liberalizzazione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili¹⁴¹. Solo successivamente, con il d.lgs 79/1999, la «generazione di energia elettrica comunque prodotta»¹⁴² è stata definita come libera e aperta alla concorrenza¹⁴³.

¹³⁹ In considerazione del fatto che «il termine valorizzazione si riferisca normalmente, a qualunque attività in grado di determinare un aumento di valore di un prodotto agricolo allo stato naturale o di prodotto derivato, cioè ottenuto a seguito di attività di manipolazione e trasformazione, idonea ad essere esercitata autonomamente in forma di impresa, posta a monte dell'alienazione del prodotto», così PETRELLI, *op. cit.*, p. 271.

¹⁴⁰ All'art. 4 aveva provveduto ad introdurre una liberalizzazione parziale limitata agli impianti la cui potenza era inferiore a 3000 Kwe.

¹⁴¹ Anche della energia elettrica da fonti assimilabili.

¹⁴² È questa la definizione di «produzione» fornita dall'art. 2, 19 co., d.lgs 79/1999.

¹⁴³ Tuttavia, al fine di evitare che vi siano preclusioni all'ingresso sul mercato, è stabilito una sorta di «tetto antitrust», in base al quale dal 1 gennaio 2003 è stato

A fronte del riconoscimento della libertà di produzione di energia elettrica, dal 2001, è posto a carico dei produttori o importatori di energia elettrica da fonte convenzionale, l'obbligo di immettere annualmente in rete una quantità di energia elettrica da FER pari ad una quota di quella convenzionale da loro prodotta o importata (art. 11, d.lgs 79/1999)¹⁴⁴. Tale quota era inizialmente pari al 2% dell'energia da fonte convenzionale (art. 11, c. 2), successivamente è stata incrementata per ogni anno di 0,35 punti percentuali, dal 2004 al 2006 (art. 4, comma 1 del d. lgs 29 dicembre 2003, n. 387) e di 0,75 punti percentuali per il periodo 2007-2012 (art. 2, c. 146, legge finanziaria 2008).

Il suddetto obbligo può essere soddisfatto tramite la produzione di energia rinnovabile – da impianti alimentati da fonti rinnovabili (IAFR) entrati in esercizio o ripotenziati, limitatamente alla producibilità aggiuntiva, in data successiva a quella di entrata in vigore del d.lgs 79/1999 - oppure tramite l'acquisto di un adeguato numero di certificati verdi in possesso dei produttori privati di energia elettrica da fonte rinnovabile (art. 11, d.lgs 79/1999)¹⁴⁵.

fatto divieto a ciascun soggetto di produrre o importare più del cinquanta per cento dell'energia elettrica prodotta e importata in Italia. Cfr. SALERNO, *Brevi note sul decreto D'Alema nel quadro dell'attuazione delle norme comunitarie sulla liberalizzazione del settore elettrico in Italia*, in *Dir. comm. internaz.*, 2001, p. 485 e ss.

¹⁴⁴ L'entità dell'energia prodotta o importata è oggetto di autocertificazione che deve essere inviata al GSE entro il 31 marzo successivo all'anno di riferimento ai sensi dell'art. 3 del d.m. 24/10/2005. All'autocertificazione vanno accompagnati anche i certificati verdi. Il GSE esercita una funzione di controllo ex post e segnala all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas l'eventuale omissione della trasmissione dell'autocertificazione. Sia tale omissione sia la mancata immissione entro il 31 marzo di energia elettrica da IAFR nella quota minima prefissata rispetto alla produzione o all'importazione implica l'applicazione di sanzioni da parte dell'Autorità ai sensi della l. 481 del 1995. Su questi profili, v. PARNAZZA, *op. cit.*, p. 188.

¹⁴⁵ Nel caso di soggetti che importano energia elettrica da Stati membri dell'Unione europea è riconosciuta la possibilità di chiedere al Gestore della rete, relativamente alla quota di elettricità importata prodotta da fonti rinnovabili, l'esenzione dall'obbligo, presentando copia conforme della garanzia di origine rilasciata ai sensi dell'art. 5 direttiva 2001/77 nel Paese ove è ubicato l'impianto di produzione (art. 20, c. 3, d.lgs 387/2003).

Nel caso di Paesi terzi l'esenzione è subordinata alla stipula di un accordo tra il Ministero delle attività produttive e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e i competenti ministeri dello stato estero.

L'elettricità prodotta da impianti alimentati a fonti rinnovabili a norma dell'art. 11 del d.lgs 387/2003 ha diritto al rilascio, su richiesta del produttore, della c.d. garanzia di origine di elettricità prodotta da fonti rinnovabili (GO), a condizione che gli impianti da cui l'elettricità certificata proviene possano dimostrare una produzione annua non inferiore a 100 MWh. La GO non prevede l'attribuzione di incentivi economici diretti, ma è utilizzabile dai produttori ai quali viene rilasciata per dimostrare che l'elettricità garantita è prodotta da fonti energetiche rinnovabili.

Ai sensi dei commi 2 e seguenti dell'art. 11, il rilascio della garanzia di origine è effettuato dal GSE su base delle quantità di energia prodotta dichiarata dal produttore all'ufficio tecnico di finanza. Il contenuto della garanzia di origine riporta l'ubicazione dell'impianto, la fonte energetica rinnovabile da cui è stata prodotta l'elettricità, la tecnologia utilizzata, la potenza nominale dell'impianto la produzione netta di energia elettrica, ovvero, nel caso di centrali ibride, la c.d. produzione imputabile (a fonti rinnovabili)¹⁴⁶. L'emissione della garanzia di origine è subordinata alla verifica di attendibilità dei dati forniti dal richiedente e della loro conformità alle disposizioni che la regolano, motivo per il quale il gestore della rete può anche disporre controlli sugli impianti in esercizio o in costruzione, anche avvalendosi di altri organismi.

Lo sviluppo della produzione di energia elettrica verde è strettamente dipendente dall'aumento della capacità produttiva. Le criticità sviluppatesi nel tempo a questo proposito evidenziano la delicatezza ed importanza di tale aspetto. Come anticipato, proprio la difficoltà nell'ottenere le autorizzazioni da parte degli enti locali per la realizzazione degli impianti, con tempi molto lunghi costituisce uno dei principali motivi del lento sviluppo dell'elettricità verde.

La realizzazione di nuova capacità produttiva è sottoposta, oggi, all'espletamento di un procedimento autorizzatorio unico¹⁴⁷. L'art. 12 del d.lgs 387/2003, confermando il principio

¹⁴⁶ La garanzia limitatamente alla quantità di energia proveniente da fonti rinnovabili, può essere, infatti, rilasciata anche agli impianti ibridi, quelli cioè che sono alimentati sia da fonti rinnovabili che da fonti non rinnovabili.

¹⁴⁷ Al fine di agevolare l'installazione di impianti fotovoltaici la disciplina prevede, ora, che nel caso in cui i soggetti responsabili degli impianti siano enti locali, è

già stabilito dalla l. 308/1982 e dalla l. 9/1991 della pubblica utilità e indifferibilità ed urgenza delle opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, adotta, analogamente a quanto disposto dalla l. 55/2002 per gli impianti alimentati a fonti convenzionali¹⁴⁸, un regime di autorizzazione unica per «la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi»¹⁴⁹.

Precedentemente, l'installazione degli impianti alimentati a fonti energetiche rinnovabili era soggetta solo alla Comunicazione al Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, all'Enel e all'ufficio tecnico delle imposte di fabbricazione competente per territorio, salvo i necessari provvedimenti autorizzatori di carattere urbanistico, ambientale, paesaggistico o storico-culturale, secondo quanto stabilito dall'art. 22 della l. 9/1991¹⁵⁰. «La disposizione normativa proprio sulla base del principio di libertà di produzione e sottrazione alla riserva ai pubblici poteri, applica(va) un tipico esempio di autodenuncia ai sensi dell'art. 19 della legge generale sul procedimento amministrativo 7 agosto 1990, n. 241, mediante comunicazione di intento di realizzare questa particolare forma di iniziativa economica e quindi di attività imprenditoriale»¹⁵¹. Il successivo decreto Bersani non ha rivisto tale regime liberalizzatorio ma la riserva di autorizzazione in esso prevista, i soli nuovi impianti di energia elettrica o il potenziamento di quelli esistenti, alimentati da fonti convenzionali (art. 8, c. 3)¹⁵².

sufficiente un'autorizzazione unica per il complesso degli impianti. Art. 2 c. 174, l finanziaria 2008.

¹⁴⁸ Sulla normativa relativa agli impianti alimentati da fonti convenzionali v. PICOZZA, *Il regime giuridico degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili o assimilate*, in *Il nuovo regime autorizzatorio degli impianti di produzione di energia elettrica*, a cura di PICOZZA, Torino, 2003, p. 155.

¹⁴⁹ Così, art. 12, c. 3.

¹⁵⁰ Un tale onere era già previsto dall'art. 4, c.3, l. 308/1982.

¹⁵¹ Così, PICOZZA, *op. cit.* p. 8

¹⁵² In tal senso cfr. PICOZZA, *op. cit.*, p. 13.

L'autorizzazione unica è rilasciata dalla Regione o dalle province delegate dalla Regione, secondo quanto precisato dalla modifica apportata alla norma dalla l. finanziaria 2008 (Art. 2, c. 158). Nella versione originaria la norma prevedeva che l'autorizzazione potesse essere rilasciata dalla Regione o da un soggetto istituzionale delegato da questa. La restrizione dell'ambito soggettivo dei delegati alle sole Province, da un lato, conferma un ruolo a queste già riconosciuto dal combinato disposto della l. 112/1998 e l. 55/2002, che attribuisce alle province compiti amministrativi in merito all'autorizzazione alla installazione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia alimentati da fonti convenzionali di potenza termica inferiore ai 300 MW, purché la procedura e il relativo procedimento autorizzatorio siano espressamente previsti da norme legislative regionali e quindi da fonti di diritto primario¹⁵³. Dall'altro lato, conferma la tendenza espressa dalle leggi regionali a delegare principalmente le Province anziché altri soggetti¹⁵⁴.

È da ritenersi che la specifica attribuzione alle Regioni del potere autorizzatorio concernente anche l'"esercizio" degli impianti non debba essere intesa come possibilità per le Regioni di reintrodurre un regime autorizzatorio specifico per l'esercizio di nuovi impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili, in base ad un triplice ordine di ragioni¹⁵⁵.

La Regione costituisce la sola "sede" del procedimento unico, ovvero «il luogo di raccordo per l'esercizio delle diverse competenze»¹⁵⁶ nell'ambito del quale viene rilasciata l'autorizzazione¹⁵⁷.

Il nuovo regime lascia, infatti, invariate le varie procedure autorizzatorie o concessorie previste per i diversi tipi di impian-

¹⁵³ PICOZZA, *op. cit.*, p. 17.

¹⁵⁴ Ad eccezione dell'Umbria, che ha delegato i Comuni alla concessione dell'autorizzazione le altre Regioni hanno delegato le province.

¹⁵⁵ Cfr. NICOLETTI, *op. cit.*, p. 384.

¹⁵⁶ NICOLETTI, *op. cit.*, p. 385.

¹⁵⁷ I soggetti che sono tenuti a fornire eventuali atti di assenso da confluire nell'autorizzazione unica non possono emanarli al di fuori della stessa. A tal proposito TAR Campania, Salerno, sez. II, 29 gennaio 2007, n. 94.

Restano escluse dal procedimento unico, le procedure di competenza del Ministero dell'Interno vigenti per le attività soggette ai controlli di prevenzione incendi (art. 12, c. 2, d.lgs 387/2003).

ti: nessuna disposizione è contemplata per quanto concerne i profili ambientali, sanitari e paesaggistici, i cui adempimenti amministrativi restano immutati, con la differenza rispetto al passato che, ora, essi, in ragione della necessità di uno snellimento delle procedure amministrative, trovano «un luogo di raccordo» nell'ambito della Conferenza di servizi convocata *ad hoc* dalla Regione per lo svolgimento del procedimento unico.

Così, ad esempio, indicativamente, per quanto riguarda gli impianti alimentati a biomasse rimangono necessarie: l'autorizzazione alle emissioni secondo quanto disposto dal d.lgs 152/2006 parte V¹⁵⁸, l'autorizzazione integrata ambientale (d.lgs n. 59 del 2005) nonché le autorizzazioni per i rifiuti secondo la vigente normativa. Infine, per quanto riguarda la valutazione di impatto ambientale essa è rimessa alla competenza delle Regioni, ed è obbligatoria per taglie di impianti termici con produzione di vapore superiore a 50 MW (elenco B, Allegato III alla parte seconda d.lgs 152/2006), mentre è facoltativa per potenze inferiori¹⁵⁹.

La disciplina dello svolgimento del procedimento autorizzatorio unico *de qua* prevede che, entro trenta giorni dal ricevimento della domanda, la Regione convochi la Conferenza dei servizi, alla quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate. Il procedimento deve essere svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive integrazioni e modificazioni, nonché secondo

¹⁵⁸ Il d.lgs n. 152/2006 all'art. 269, comma 14, stabilisce che non sono sottoposti ad autorizzazione i seguenti impianti:

a) impianti di combustione, compresi i gruppi elettrogeni a cogenerazione, di potenza termica nominale inferiore a 1 MW, alimentati a biomasse di cui all'Allegato X alla parte quinta del decreto, a gasolio, come tale o in emulsione, o a biodiesel; b) impianti di combustione alimentati ad olio combustibile, come tale o in emulsione, di potenza termica nominale inferiore a 0,3 MW; c) impianti di combustione, ubicati all'interno di impianti di smaltimento dei rifiuti, alimentati da gas di scarica, gas residuati dai processi di depurazione e bioga, di potenza termica nominale non superiore a 3MW, se l'attività di recupero è soggetta alle procedure autorizzative semplificate previste dalla parte quarta del decreto e tali procedure sono state espletate.

¹⁵⁹ È invece obbligatoria sempre per gli impianti industriali per la produzione di energia mediante lo sfruttamento del vento. Sull'obbligatorietà della VIA per gli impianti alimentati a biomasse cfr. Corte di Giustizia, sentenza 23 novembre 2006, causa C-486/04.

quanto indicato dalle linee guida nazionali e dalle rispettive linee guida regionali, adottate in attuazione delle prime.

Conseguentemente, in ossequio alla l. 241/1990, il procedimento dovrà essere svolto secondo i criteri di economicità, di efficacia, di pubblicità e di trasparenza e le modalità da essa previste e, occorre aggiungere, anche dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario che ormai fanno parte a pieno titolo del quadro dei principi di riferimento (tra essi il principio del legittimo affidamento, quello di proporzionalità e quello di precauzione)¹⁶⁰.

In base a tale normativa, dovrà essere nominato un responsabile del procedimento, il quale provvederà alla fase istruttoria dello stesso, sino alla sua conclusione, anche se non necessariamente sarà il soggetto designato a emanare l'atto finale. I lavori si svolgeranno nell'ambito della Conferenza di servizi, secondo quanto regolato dagli art. 14 e ss della l. 241/1990.

All'esito dei lavori della conferenza, in ogni caso scaduto il termine di cui al comma 3, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento, nel caso specifico l'autorizzazione, valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede (art. 13 ter, c. 6-bis).

Nel caso in cui vi sia il dissenso di un'amministrazione, a meno che l'amministrazione dissenziente non sia preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, o del patrimonio storico-artistico, secondo quanto precisato dal nuovo comma 4 dell'art. 12 d.lgs 387/2003, così come modificato dalla l. finanziaria 2008, la decisione, ove non diversamente e specificatamente disciplinato dalle regioni, è rimessa alla Giunta regionale ovvero alle Giunte delle province autonome di Trento e Bolzano.

Il procedimento, inoltre, deve svolgersi secondo le linee guida nazionali¹⁶¹ e regionali adottate in attuazione delle prime.

Sul punto occorre dire che le linee guida nazionali al momen-

¹⁶⁰ Cfr. DE LEONARDIS, op. cit..

¹⁶¹ L'approvazione spetta alla Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e del Ministro per i beni e attività culturali, di approvare le linee guida nazionali.

to non sono state ancora emanate, con ciò accrescendo le incertezze degli investitori¹⁶². Di fronte all'inerzia dei Ministeri nell'attuazione delle linee guida nazionali, molte Regioni hanno finito con l'approvare procedure autorizzative in molti casi non coordinate, o, addirittura contrarie allo spirito voluto dalla Direttiva europea¹⁶³.

La l. finanziaria 2008, preso atto della situazione corrente, è intervenuta in merito con un intervento correttivo: stabilendo che le Regioni devono adeguare le rispettive discipline entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore delle linee guida, e che, con affermazione di significativo rilievo, in caso di mancato adeguamento entro il predetto termine, si applicano le linee guida nazionali.

Presupposto imprescindibile per l'applicazione di questa nuova disposizione è, ovviamente, l'adozione delle linee guida nazionali, ancora non emanate.

Elemento centrale delle linee guida sia nazionali che regionali è costituito dalla localizzazione, sia in positivo che in negativo, delle aree per l'installazione degli impianti, fermo restando che, a norma del p. 7, art. 12, d.lgs 387, gli impianti alimentati da fer possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici¹⁶⁴. La norma, a questo proposito, evidenzia come le linee guida nazionali debbano essere volte, in particolare ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con

¹⁶² Va tuttavia rilevato che l'art. 12 precisa che l'assenza di tale adozione, così come la mancata ripartizione degli obiettivi di incremento dell'energia elettrica a livello regionale, non impedisce l'applicazione del procedimento descritto in tale articolo.

¹⁶³ Diverse sono state le pronunce giurisprudenziali in merito, v. ad esempio, TAR Molise, 15 gennaio 2007, n. 20 che ha ritenuto illegittima la norma del Piano energetico ambientale della regione Molise che sospendeva l'autorizzazione per la costruzione di nuovi impianti fino all'adozione delle linee guida per la tutela delle aree sensibili.

¹⁶⁴ Questa previsione pone fine alla questione sull'ammissibilità o meno della compatibilità di detti impianti con la vocazione agricola, questione sulla quale la giurisprudenza è stata talora chiamata ad esprimersi in senso contrastante. Occorrerà tenere in considerazione comunque delle vigenti disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale del paesaggio rurale di cui alla legge 5 marzo 2001, n. 57, articoli 7 e 8, nonché del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, articolo 14. Diffusamente NICOLETTI, *op. cit.*, p. 386 e ss.

specifico riguardo agli impianti eolici, nel passaggio. E con riferimento alle linee guida regionali, le Regioni possono precedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti.

È questo un aspetto di assoluto rilievo poiché, se correttamente posto in essere, consentirebbe di razionalizzare e agevolare la localizzazione degli impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili e di assicurarne un'adeguata realizzazione nel territorio¹⁶⁵. Tuttavia esso è caratterizzato da particolare complessità e criticità soprattutto con riferimento ai profili di carattere urbanistico e agli interessi di carattere ambientale, storico-culturale, ma, in particolare modo, con quelli di carattere paesaggistico. Di fatti, la questione della localizzazione degli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili ripropone un ormai storico conflitto tra paesaggio e attività produttive, che in questa circostanza assume un rilievo differente, più delicato per certi versi, per via del fatto che, al pubblico interesse alla tutela del paesaggio si contrappone un diverso interesse che ha, ovviamente, una dimensione imprenditoriale (insita nella realizzazione e gestione degli impianti produttivi), ma che al contempo assurge a sua volta anche ad interesse pubblico in relazione alla tutela ambientale e della salute, per di più riconducibile all'adempimento di un obbligo internazionale (e comunitario) dell'Italia¹⁶⁶. La corposa produzione giurisprudenziale in argomento può essere chiamata a testimonianza della complessità di tale particolare rapporto conflittuale.

La vicenda della localizzazione degli impianti eolici, da questo punto di vista, può considerarsi paradigmatica e da essa possono desumersi alcuni principi di carattere generale atti a governare questo conflitto.

«A fronte della necessità di incrementare il numero di impianti eolici presenti in Italia (anche per la crescita dei consumi di energia elettrica a livello globale) si sono delineate due posizioni contrapposte: da una parte vi sono coloro che in nome della tute-

¹⁶⁵ Così, NICOLETTI, *op. cit.*, p. 386.

¹⁶⁶ Così TACCOGNA, *Campi eolici e paesaggio. Evoluzioni ed involuzioni giurisprudenziali*, in *Foro amm.*, 2006, 3687 e ss. V. TAR Sicilia, sez. II, 4 maggio 2007, n. 1252.

la del paesaggio si oppongono in modo assoluto alla realizzazione dei parchi eolici (in questo senso sono alcune leggi regionali recenti) e, dall'altra, vi sono quelli per cui la tutela del paesaggio deve fare un passo indietro quando sia in gioco la tutela dell'ambiente e il rispetto di obblighi internazionali»¹⁶⁷.

Recentemente sono intervenute pronunce (della Corte Costituzionale e del Consiglio di Stato) che hanno superato la linea «integralista» e rigida della tutela del paesaggio per l'accoglimento di una diversa prospettiva decisionale, incentrata sull'ammissibilità e, addirittura, sul dovere, per l'amministrazione, di procedere ad una comparazione ed un bilanciamento tra pubblico interesse paesaggistico ed altri che eventualmente si pongano in tensione con esso nei singoli casi¹⁶⁸.

A partire da ciò, ovvero dalla necessità di operare un bilanciamento tra gli interessi in gioco, la dottrina ha individuato una serie di criteri da seguire per il concreto svolgimento di tale bilanciamento. Il primo criterio è quello dell'illegittimità dei divieti assoluti. «In base ad esso vanno considerati illegittimi tutti quei provvedimenti (come, ad esempio, piani regolatori generali o piani paesistici) che contengano divieti assoluti di modificazione dello stato dei luoghi e che impediscano in modo assoluto la realizzazione di impianti produttivi»¹⁶⁹.

Il secondo criterio, attiene ai contenuti della motivazione, e, in particolare, all'individuazione, nello specifico settore, dei presupposti di fatto che legittimano l'esercizio della discrezionalità amministrativa. «In forza di tale criterio un provvedimento favorevole (come, ad es., l'autorizzazione alla realizzazione di un parco eolico) non può essere adottato senza aver dato conto degli specifici presupposti di fatto che impongono la localizzazione in quel punto mentre un provvedimento negativo (che neghi o limiti l'installazione di pale eoliche) non può essere motivato con riferimento a generiche esigenze paesaggistiche»¹⁷⁰.

Il terzo criterio che può essere utilizzato come parametro per la

¹⁶⁷ DE LEONARDIS, *Criteri di bilanciamento tra paesaggio e energia eolica*, in *Dir. amm.*, 2006, p. 889 e ss.

¹⁶⁸ TACCOGNA, *op. cit.*, p. 3688.

¹⁶⁹ DE LEONARDIS, *op. cit.*

¹⁷⁰ DE LEONARDIS, *op. cit.*

legittimità nel bilanciamento tra paesaggio e attività produttive può essere indicato come quello della localizzazione commisurata al risultato, o più brevemente, della localizzazione di risultato, che è quello della riduzione delle emissioni di gas serra e della promozione delle fonti energetiche rinnovabili, secondo gli impegni assunti a livello internazionale e comunitario. Sotto questo profilo «la legittimità dei provvedimenti amministrativi è, dunque, il fatto che l'amministrazione abbia operato una simulazione delle conseguenze del piano comprovando che l'assetto individuato e previsto consenta la dovuta partecipazione al conseguimento dei risultati imposti dall'adesione al protocollo di Kyoto».

Quest'ultimo criterio acquista valore non solo in sede di valutazione delle richieste di autorizzazione, ma ancor prima in sede di programmazione delle localizzazioni degli impianti, nelle varie fasi di pianificazione nonché nella elaborazione delle stesse linee guida.

Così, se è ovvio che dovrà essere considerato illegittimo un piano paesaggistico che escluda ovunque la realizzazione di impianti energetici, non è detto che un piano paesaggistico che in qualche ambito ne consenta la realizzazione sia per questo stesso legittimo, poiché consentire la realizzazione di impianti in zone non idonee o in zone idonee ma in numero limitato impedisce ugualmente di conseguire i risultati stabiliti a livello nazionale.

L'ostilità delle autonomie locali verso la costruzione di impianti alimentati a fonti energetiche rinnovabili, si è anche tradotta in una mancanza di osservazione del termine di centottanta giorni previsto dall'art. 12 per la conclusione del procedimento¹⁷¹ che è sfociata, addirittura, in una vera e propria moratoria per le procedure autorizzative¹⁷², condannata dalla Corte Costituzionale, in virtù del riconoscimento del termine di centottanta giorni quale principio fondamentale in materia di produzione, trasporto e distribuzione dell'energia¹⁷³.

Una volta rilasciata, l'autorizzazione costituisce titolo a costruire ed esercire l'impianto in conformità del progetto appro-

¹⁷¹ La natura perentoria del termine fa sì che il suo inutile decorso dà vita al silenzio-rifiuto impugnabile (TAR Basilicata Potenza 5 marzo 2007, n. 144.)

¹⁷² In particolare questa situazione si è verificata in Sardegna, Basilicata, Calabria, Puglia, Molise, Campania.

¹⁷³ V. sentenza n. 364 del 2006.

vato. L'autorizzazione deve contenere, l'obbligo alla rimessa in pristino dello stato dei luoghi a carico del soggetto esercente a seguito della dismissione dell'impianto secondo quanto precisato dalla l. finanziaria 2008. La finanziaria ha, inoltre, introdotto, un'importante modifica volta anch'essa ad agevolare la realizzazione degli impianti, analogamente a quanto disposto dalla l. 55/2002, art. 1, comma 3, secondo periodo per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti convenzionali con potenza superiore a 300 MW, ora, anche l'autorizzazione concessa a norma dell'art. 12 d.lgs 387/2003 costituisce variante allo strumento urbanistico.

L'art. 12, infine, precisa che l'autorizzazione non può contenere misure di compensazione a favore delle Regioni e delle Province. Tuttavia, la Corte Cost. con sentenza 383/2005, ha modificato, indirettamente, tale previsione sancendo l'illegittimità dell'art. 1, c.4. lett. f) della l. 239/2004 che prevedeva l'esclusione delle misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale in riferimento a concentrazioni territoriali di attività, impianti ed infrastrutture ad elevato impatto territoriale, nel caso degli impianti alimentati da fonti rinnovabili. In conseguenza di ciò, devono ritenersi ammissibili tali misure.

Al regime di autorizzazione unica testé descritto la legge prevede alcune deroghe. Innanzitutto, per gli impianti *offshore* la l. finanziaria 2008 dispone che l'autorizzazione unica è rilasciata dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sempre con le stesse modalità e previa concessione d'uso del demanio marittimo da parte della competente autorità marittima¹⁷⁴.

Inoltre, il c. 5, dispone che la procedura dell'autorizzazione unica non si applica nel caso di impianti di fonti rinnovabili di cui all'art. 2, comma 1, lettere b) e c) per i quali non è previsto il

¹⁷⁴ La specifica considerazione degli impianti *off shore* è legata agli intenti programmatici di sviluppare tale tipologia di impianti maggiormente, in considerazione dei problemi che gli impianti eolici sollevano (legati all'accettazione da parte della comunità degli oneri progressivamente crescenti legati all'impatto ambientale derivante dallo sfruttamento di aree sempre più pregiate; la naturale saturazione dei siti con maggiore producibilità, cfr. Position paper del governo su "Energia: temi e sfide per l'Europa e per l'Italia").

rilascio di alcuna autorizzazione¹⁷⁵. La finanziaria 2008, ha inoltre precisato che nel caso in cui la capacità di generazione di detti impianti sia inferiore alle soglie individuate dalla tabella A allegata al decreto 387 con riferimento alla specifica fonte, si applica la disciplina della denuncia di inizio attività di cui agli articoli 22 e 23 del testo unico di cui al D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, e successive modificazioni¹⁷⁶.

2.1. *La produzione di energia elettrica nell'impresa agricola.*

La produzione di energia elettrica nell'impresa agricola conferma, ancor più rispetto alla produzione di biomassa, il modello multifunzionale di agricoltura, che negli anni si è andato affermando e che la riforma del 2001, con la riscrittura dell'art. 2135 c.c., ha consacrato.

Il primo riferimento normativo concernente la possibilità di produrre e cedere energia elettrica da biomassa nell'ambito delle attività connesse, ricavandone un reddito "agrario", è rappresentato dall'art. 1, comma 423 della finanziaria 2006 (l. 266/2006). Successivamente con la l. 81 del 2006 è stata prevista la facoltà di produrre anche energia elettrica da fonti fotovoltaiche oltre che energia calorica. Infine, con la finanziaria 2007 (l. 296/2006), tale disposizione è stata nuovamente modificata, consentendo la produzione e la cessione di energia elettrica e calorica da fonti agroforestali e fotovoltaiche, nonché di biocarburanti e di prodotti chimici ottenuti da produzioni vegetali provenienti prevalentemente dal fondo.

Gli interventi definatori sopra descritti generano rilevanti effetti, non solo sul piano fiscale, ove comportano l'assoggettamento,

¹⁷⁵ Si tratta degli impianti alimentati da fonti rinnovabili programmabili: impianti alimentati dalle biomasse e dalla fonte idraulica, ad esclusione, per quest'ultima fonte, degli impianti ad acqua fluente, nonché degli impianti ibridi (art. 2, c.1, lett. b); e degli impianti alimentati da fonti rinnovabili non programmabili o comunque non assegnabili ai servizi di regolazione di punta: impianti alimentati dalle fonti rinnovabili che non rientrano tra quelli sopra indicati.

¹⁷⁶ Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza unificata, possono essere individuate maggiori soglie di capacità di generazione e caratteristiche dei siti di installazione per i quali si procede con la medesima disciplina della denuncia di inizio attività. (art. 12, c.5, d.lgs 387/2003).

precedentemente escluso, dei gettiti da esse derivanti al regime dei redditi agrari stimati catastalmente ex art. 32 del dpr. 22 dicembre 1986, n. 917, ma anche sul piano strettamente civilistico.

La disposizione in oggetto, valutata sotto questo profilo, «suscita più di una difficoltà interpretativa quando si tratta di assumere l'attività di produzione e cessione di energia elettrica nell'ambito delle diverse tipologie di attività connesse indicate dall'art. 2135 c.c.»¹⁷⁷.

Mentre non sembrano sorgere dubbi in merito al fatto che la locuzione «fonti agroforestali», ivi utilizzata, non sia altro che un sinonimo di biomassa e che le attività sopra citate debbano essere svolte dal medesimo imprenditore agricolo¹⁷⁸, altrettanto non può dirsi per quanto riguarda il secondo dei presupposti per la connessione, quello della «uniazionalità»¹⁷⁹. Il problema interpretativo non attiene alla sua necessità o meno, poiché anche questo requisito è confermato dalla norma per via del rinvio all'art. 2135 c.c.¹⁸⁰, quanto invece alla sua esatta configurazione¹⁸¹.

Sotto questo profilo, il fatto che la norma operi un generico riferimento «alle attività connesse, di cui al terzo comma» e non specifici se suddetta attività energetica sia da ricondurre nell'ambito delle attività connesse «per prodotto», di cui alla prima parte del terzo comma, o «per azienda», di cui alla seconda parte del terzo comma, pone il dubbio della loro esatta qualificazione¹⁸².

¹⁷⁷ PETRELLI, *op. cit.*, p. 290.

¹⁷⁸ Ciò, è innanzitutto espressamente dichiarato dalla norma, la quale conferma in tal modo la necessità del riscontro del primo dei requisiti richiesti per la configurazione di un'attività connessa, cioè che sia svolto dal medesimo soggetto che esercita l'attività agricola principale. Cfr. PETRELLI, *op. cit.*, p. 290.

¹⁷⁹ È questa la terminologia utilizzata da GERMANO', *ult. op. cit.*, p. 103, per descrivere il fatto che «l'attività collaterale deve essere inserita all'interno dell'organizzazione creata per lo svolgimento dell'attività principale, onde si abbia unità dell'organizzazione aziendale delle cui attrezzature l'imprenditore agricolo si avvale per l'esercizio dell'attività collaterale».

¹⁸⁰ Cfr. PETRELLI, *op. cit.*, p. 290.

¹⁸¹ Cfr. PETRELLI, *op. cit.*, p. 290 e 291; FERRARA, *op. cit.*

¹⁸² La distinzione riportata nel testo è operata da FORTUNATO, *op. cit.*, p. 33. Nel caso della connessione per prodotto, si ritiene, si sia in presenza di una connessione «tesa a valorizzare l'intero ciclo produttivo-distributivo», mentre, nel secondo caso, di una connessione per azienda essa è «tesa a sfruttarne la polifunzionalità strumentale nella produzione di beni e servizi ulteriori rispetto al prodotto vivente agrario o suoi derivati».

La norma, invece, per quanto riguarda i biocarburanti, espressamente prevede che essi siano ottenuti da produzioni vegetali provenienti prevalentemente dal fondo, consentendo agevolmente di ricondurre l'operazione di produzione dei prodotti energetici in questione nell'ambito delle attività connesse «per prodotto»¹⁸³.

Scegliere tra l'una e l'altra soluzione non è indifferente. I diversi parametri di riferimento adottati nelle due distinte ipotesi indicate dalla norma, infatti, agiscono in maniera diversa sulla qualificazione di un'attività come connessa. Nel primo caso, per valutare la connessione si dovrà fare riferimento all'uso di prodotti provenienti dalle attività principali, mentre, nel secondo caso, all'utilizzo delle stesse attrezzature o risorse impiegate per lo svolgimento delle attività principali.

Le conseguenze che derivano dalle opposte interpretazioni sono alquanto differenti. Innanzitutto, con riferimento all'operatività del criterio di prevalenza. Sebbene, la norma non lo richiami espressamente anche per l'energia, come invece accade per i biocarburanti, deve ritenersi valevole in virtù del richiamo al terzo comma dell'art. 2135¹⁸⁴.

Nel caso si reputi la fattispecie considerata dall'art. 1, comma 369, riconducibile alle attività di cui alla prima parte del terzo comma, occorrerà che le fonti agroforestali siano prevalentemente ottenute da prodotti provenienti dalle attività principali.

Nel caso opposto, invece, il criterio della prevalenza opera con riferimento all'utilizzazione di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata¹⁸⁵. Ne

¹⁸³ Anche questa parte della disposizione, tuttavia, fa sorgere alcune problematiche di diverso genere. Occupandosi solo della qualificazione di biocarburanti ottenuti da produzioni vegetali, pone il problema della qualificazione della produzione di quei biocarburanti, come ad esempio il biometano, che non derivano necessariamente da prodotti vegetali.

¹⁸⁴ Cfr. GERMANO', *ult. op. cit.*, p. 110.

¹⁸⁵ Come abbiamo modo di precisare precedentemente, sono state prospettate diverse soluzioni sulle conseguenze dell'uso congiunto degli avverbi prevalentemente e normalmente: l'avverbio normalmente andrebbe interpretato nel senso di ciò che accade nella *specifica* azienda considerata (GERMANO', *L'impresa agricola, cit.*, p. 519) o nel senso di prevalente (CASADEI, *Commento sub art. 1-2, d.lgs 228/2001, cit.*, p. 737) o nel senso di «utilizzo di attrezzature in esubero rispetto alle prima (BUCCIANTE, *Lezioni di diritto agrario, cit.*, p. 96) o nel senso di attrezzature normalmente utilizzate nell'azienda anche se non in maniera prevalente (COSTATO,

consegue che le attrezzature utilizzate per produrre l'energia dovranno essere anche impiegate nell'attività principale, in altre parole, ciò comporta che l'energia prodotta venga anche auto-consumata, ma non che la biomassa utilizzata sia prodotta prevalentemente dal medesimo imprenditore agricolo, a meno che non la si consideri nell'ambito delle risorse che, al pari delle attrezzature, sono impiegate per lo svolgimento delle attività essenzialmente agricole.

La dottrina agraristica che si è occupata della interpretazione della norma si è unanimemente espressa nel senso del riconoscimento di un'attività connessa «per prodotto»¹⁸⁶. Si ritiene, infatti, che tale attività sia un'attività di trasformazione di prodotti ottenuti dalle attività principali¹⁸⁷. La produzione di energia elettrica non sarebbe altro che la modifica della consistenza di un bene – la biomassa – in un altro bene – l'energia¹⁸⁸ – che assume la qualifica di bene finale, rispetto al quale il primo è un bene strumentale. Il richiamo alla cessione operato dalla norma deve essere inteso nel senso che l'attività in questione deve avere destinazione verso il mercato, elemento questo peraltro intrinseco alla stessa nozione di connessione, ma che probabilmente in questo contesto il legislatore ha voluto specificare in ragione della possibilità – non infrequente – di destinare l'energia prodotta ad esclusivo uso interno dell'azienda¹⁸⁹.

Corso di diritto agrario italiano e comunitario, cit. p. 349). Quest'ultima interpretazione in particolare, permetterebbe all'imprenditore di porre in essere un'attività esterna maggiore rispetto a quella svolta nell'azienda agricola stessa (COSTATO, *ult.op.cit.*, p. 349).

¹⁸⁶ Per quanto riguarda, invece, la produzione di energia elettrica da fonti fotovoltaiche, si ritiene che non essendo ricollegabile ad operazioni su prodotti ottenuti dallo svolgimento delle attività essenzialmente agricole, ma allo sfruttamento dell'energia solare, debba essere considerata un'attività di fornitura di beni. Cfr. PETRELLI, *op. cit.*, p. 291.

¹⁸⁷ In questo senso GERMANO', *ult. op. cit.*, p. 110; PETRELLI, *ult. op. cit.*, p. 290; BABUSCIO, *op. cit.*, p. 152; FERRUCCI, *Produzione di energia da fonti rinnovabili (il quadro normativo)*, *cit.*, p. 253; FERRARA, *op. cit.* Inoltre, TASSONI, *Il vincolo della prevalenza vale anche per le agroenergie*, in *Agrisole*, 2007, n. 4, p. 19.

¹⁸⁸ L'energia è considerata dall'ordinamento italiano come un bene mobile (art. 814 c.c.). Così GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, Napoli, 2000, p. 195. Per approfondimenti cfr. *Commento sub art. 814, del Codice civile commentato*, a cura di ALPA-MARICONDA, Milano, 2005, p. 1810 e ss, ove ampia bibliografia.

¹⁸⁹ Cfr. GERMANO', *ult. op. cit.*, p. 102.

Ne consegue che le fonti agroforestali devono essere ottenute prevalentemente dal fondo, dal bosco o dall'allevamento di animali condotti dallo stesso imprenditore-produttore di energia¹⁹⁰. Nel caso in cui l'imprenditore dovesse «acquistare biomasse da terzi, la verifica della prevalenza dovrebbe avvenire in base alla quantità se le fonti agroforestali appartengono al medesimo settore merceologico. Una risposta sicura non si ha, invece, nel caso in cui i prodotti acquistati non appartengano allo stesso settore: poiché, però, nel decreto ministeriale del 19 marzo 2004, che tende a far ritenere che la prevalenza si debba calcolare sulla base delle quantità di prodotti omogenei propri ed altrui, non prende in considerazione le biomasse, si potrebbe concludere che nel caso in esame non sia necessaria l'omogeneità delle biomasse sì da contarle, ai fini della prevalenza, nella quantità propria e nella quantità altrui, e che, perciò, il «confronto» possa essere compiuto sulla base del valore»¹⁹¹.

La tipizzazione dell'attività di trasformazione della biomassa in energia elettrica da parte del legislatore supera le eventuali difficoltà interpretative che sarebbero potute nascere dal confronto tra i «prodotti ottenuti prevalentemente dall'attività di coltivazione del fondo, o del bosco o dall'allevamento di animali», richiamati dal terzo comma dell'art. 2135 c.c., e la biomassa, qualora questa fosse costituita da residui o rifiuti e prodotti (residui o rifiuti) derivanti da attività connesse, che non sono di immediato riconducimento nella categoria dei prodotti sopra indicata. Consente, inoltre, di superare anche un altro ostacolo che si sarebbe potuto frapporre al riconoscimento dell'attività di produzione di energia elettrica (e calorica e di biocarburanti) quale attività connessa: il limite della prima lavorazione¹⁹². Sebbene, infatti, possa ritenersi che «la nuova stesura dell'art. 2135, non richiedendo più che le attività connesse debbano rispettare i limiti «dell'esercizio normale dell'agricoltura», fa sì che qualsiasi operazione di trasformazione di prodotti agricoli abbia natura

¹⁹⁰ In tal senso, GERMANO', *ult. op. cit.*, p. 110.

¹⁹¹ In tal senso, GERMANO', *ult. op. cit.*, p. 110.

¹⁹² Secondo questo limite, l'attività di trasformazione deve arrestarsi all'ottenimento del primo derivato dai prodotti agricoli e non potendo procedere alla successiva trasformazione di questo.

agricola indipendentemente dalla tecnica adottata»¹⁹³ è anche vero che, pur esistendo voci contrarie¹⁹⁴, si afferma, ancora¹⁹⁵, soprattutto sul piano fiscale¹⁹⁶, che la trasformazione si arresti alla prima lavorazione¹⁹⁷.

La produzione di energia elettrica (ma anche calorica e di biocarburanti) può richiedere lo svolgersi di differenti fasi di trasformazione da cui derivano prodotti che, in questo processo sono sì intermedi, ma che, in realtà, già si presentano prodotti agricoli finiti¹⁹⁸. Così, ad esempio, prima dell'entrata in vigore della disposizione in commento, si contestava la possibilità di far rientrare la produzione di energia elettrica da biogas nelle attività connesse agricole, perché si riteneva che tale attività avesse ad oggetto lo sfruttamento di un altro prodotto derivato e cioè il biogas¹⁹⁹. Analoghe conclusioni possono trarsi per i biocarburanti, anch'essi risultanti da trasformazioni di diverso grado di prodotti agricoli²⁰⁰.

Occorre, infine, avvertire che, in merito alla qualificazione dell'attività di produzione e cessione dell'energia elettrica, l'Agenzia delle Entrate ha assunto una posizione contraria a quella descritta, che vede nell'attività in questione un'attività connessa «per azienda», con le conseguenze indicate in merito all'applicazione del criterio di prevalenza.

¹⁹³ Così, BABUSCIO, *op. cit.*, p. 152.

¹⁹⁴ Cfr. RUSSO, *Agroindustria, cit.*; FELLAH, *Le attività connesse nel nuovo ordinamento agricolo*, in *Riv. dir. agr.*, 2004, I, p. 506-507.

¹⁹⁵ Era questa, infatti, l'idea predominante sotto la vigenza del vecchio art. 2135 c.c., in particolare seguita dalla giurisprudenza. V. in merito FELLAH, *op. cit.*, p. 506.

¹⁹⁶ Cfr. Circolari dell'Agenzia delle entrate, n. 44 del 13 agosto 2002 e n. 44 del 15 novembre 2004 e decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, 11 luglio 2007, relativo all'individuazione dei beni che possono essere oggetto delle attività agricole connesse di cui all'articolo 32 del testo unico delle imposte sui redditi.

¹⁹⁷ In tal senso GERMANO', *ult. op. cit.*, p. 105, il quale ritiene che non possa considerarsi connessa l'attività di trasformazione dello yogurt in gelato, perché frutto di una successiva trasformazione dello yogurt, questo sì prodotto derivati dal latte e come tale prodotto agricolo. Cfr., inoltre, TOSONI, *Dai gelati alla bio-energia il rebus delle attività connesse*, in *Agrisole*, n. 44, 2005, p. 27.

¹⁹⁸ GERMANO', *ult. op. cit.*, p. 105.

¹⁹⁹ Cfr. TOSONI, *L'agro-energia è attività agricola*, *Agrisole*, n. 46, 2005.

²⁰⁰ Come nel caso del bioetanolo, che consiste in un prodotto, prima fermentato e poi distillato. Sui procedimenti per ottenere i biocarburanti v. INEA, *op. cit.*, p. 117 e ss.

Delle due attività indicate dalla norma, fornitura di beni o di fornitura di servizi, la prima si presterebbe maggiormente a descrivere il fenomeno della produzione e cessione dell'energia elettrica. Anche se, a questo proposito, autorevole dottrina ha rilevato come «il fatto che si parli» nell'art. 2135 c.c. «di fornitura di beni implica che nella cessione dei prodotti agricoli sia presente un elemento che la rende appunto fornitura. Allora, la circostanza che assieme alla fornitura di beni si parli anche di servizi ci induce a pensare che, nella specie, la norma altro non voglia dire, quando si riferisce ai beni, ad una cessione di essi qualificata da un servizio ovvero ad una prestazione complessa di cui il prodotto agricolo ed il servizio siano entrambi, l'oggetto»²⁰¹. Nel caso della produzione e cessione di energia elettrica è ben difficile riscontrare il verificarsi di questo presupposto, limitandosi, nei fatti, l'agricoltore-produttore a vendere l'energia al GSE e immetterla nella rete di trasmissione.

In ogni caso, lo scollamento tra il piano civilistico e quello fiscale, che in questo specifico contesto assume un rilievo particolare in ragione del carattere strumentale della norma per lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili, aggrava un quadro normativo già alquanto complesso e, per certi versi, caratterizzato da incertezza.

3. L'attività di trasmissione e di distribuzione dell'energia elettrica

L'attività di trasmissione²⁰², insieme a quella di dispacciamento²⁰³, sono oggetto di riserva statale e pertanto vengono svolte in regime di concessione da un unico soggetto oggi rappresentato

²⁰¹ Così GERMANO', *L'impresa agricola, cit.*, p. 517; FELLAH, *op. cit.*, p. 511.

²⁰² Secondo la corrispondente definizione contenuta nel d.lgs 79/1999, la trasmissione è «l'attività di trasporto e trasformazione dell'energia elettrica sulla rete interconnessa ad alta tensione» (art. 2, c. 24).

²⁰³ Secondo la corrispondente definizione contenuta nel d.lgs 79/1999, l'attività di distribuzione consiste nell'«attività diretta ad impartire disposizioni per l'utilizzazione e l'esercizio coordinati degli impianti di produzione, della rete di trasmissione e dei servizi ausiliari» (art. 2, c. 12).

dalla società TERNA spa²⁰⁴, che a seguito del d.l. 239/2003, convertito con modificazioni in l. 290/2003, e successivi decreti attuativi, ha preso il posto del Gestore della rete nazionale di trasmissione (GRNT)²⁰⁵, inizialmente preposto a tale compito²⁰⁶, riunificando, in tal modo, la proprietà della rete con la gestione della stessa²⁰⁷.

L'attività di distribuzione²⁰⁸, si svolge anch'essa in base ad un regime concessorio ma non vi è una riserva esclusiva a favore dello Stato²⁰⁹.

L'attività di trasmissione e dispacciamento devono essere svol-

²⁰⁴ Si tratta di una società appositamente costituita dall'ENEL per esplicita prescrizione di legge e di cui si è disposto il successivo passaggio sotto il Ministero del Tesoro (divenuto Ministero dell'economia e delle finanze), al quale tutte le azioni sono state assegnate a titolo gratuito (art. 3, c. 4, d.lgs 79/1999). L'ambito della rete di trasmissione nazionale è stato determinato con decreto del Ministro dell'Industria, del commercio e dell'artigianato 25 giugno 1999.

²⁰⁵ Il GRNT ha mutato la sua denominazione in «Gestore del sistema elettrico», e svolge compiti di gestione, promozione e incentivazione delle fonti rinnovabili.

²⁰⁶ Secondo quanto stabilito dall'art. 3, c. 5, d.lgs 79/1999.

²⁰⁷ Il d.lgs 79/1999 aveva disposto il conferimento al GRNT di tutti i beni e i rapporti giuridici necessari allo svolgimento dell'attività della società stessa, con esclusione della proprietà della rete, che ha continuato ad aspettare all'ENEL, obbligata, a tal fine, a costituire un'apposita società per azioni avente il compito di amministrare la proprietà della rete e di realizzare gli interventi di manutenzione e sviluppo decisi dal gestore (cfr. art. 13, c. 2, lett. d)). Analogo obbligo è stato posto in capo ai proprietari della rete diversi dall'ENEL. Secondo tale disposizione l'ENEL ha provveduto a trasferire la proprietà della rete alla TERNA spa, società costituita il 31 maggio 1999 e, in principio, interamente controllata dalla stessa ENEL. È stata operata in tal modo la separazione della proprietà della rete di trasmissione dalla sua gestione.

Sul questo complesso processo di riunificazione per approfondimenti si rinvia a DI PORTO, *Riunificazione e privatizzazione della rete di trasmissione dell'energia elettrica: il caso Terna-GRNT*, in AMMANNATI (a cura di), *Monopolio e regolazione proconcorrenziale nella disciplina dell'energia*, Milano, 2005, p. 287 e ss; CIRIELLO, *La trasmissione dell'energia elettrica in Italia*, Milano, 2005, p. 49 e ss.

Sul regime autorizzatorio degli interventi sulle reti di trasporto cfr. PICOZZA-COLAVECCHIO, *cit.*, p. 160 e ss.

²⁰⁸ Definita come «il trasporto e la trasformazione di energia elettrica su reti di distribuzione a media e bassa tensione per le consegne ai clienti finali» (art. 2, c. 4, d.lgs 79/1999).

²⁰⁹ Sulla natura della «concessione», v. GENTILE, *La riforma del settore elettrico: continuità e discontinuità dell'intervento pubblico*, in *Rass. giur. energ. elettr.*, 1999, p. 294; COLAVECCHIO, *op. cit.*, p. 287. La contraddizione è però superabile per via del fatto che le due discipline sono in successione cronologica, subentrando la seconda allo spirare della prima.

te secondo imparzialità e neutralità, garantendo la libertà di accesso a parità di condizioni (art. 1, d.lgs 79/1999). Il gestore della rete ha l'obbligo di connettere alla rete tutti coloro che ne facciano richiesta, nel rispetto delle regole tecniche e delle condizioni tecnico-economiche di accesso e di interconnessione fissate dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, senza discriminazione di utenti e senza compromettere la continuità del servizio. Ciò, in linea generale, perché l'imparzialità e la neutralità trovano un'eccezione nel caso dell'energia elettrica verde. Di fatti, a norma dell'art. 11, c. 4, d.lgs 79/1999 il gestore della rete di trasmissione nazionale è tenuto ad assicurare la precedenza all'energia elettrica prodotta da impianti che utilizzano, nell'ordine, fonti energetiche rinnovabili, sistemi di cogenerazione, e fonti nazionali di energia combustibile primaria, queste ultime per una quota massima annuale non superiore al quindici per cento di tutta l'energia primaria necessaria per generare l'energia elettrica consumata²¹⁰. Spetta all'Autorità, nel fissare le condizioni di accesso, prevedere l'obbligo di utilizzazione prioritaria dell'energia elettrica prodotta a mezzo di fonti energetiche rinnovabili e di quella prodotta mediante cogenerazione (art. 3, c.3, d.lgs 79/1999). È, inoltre, previsto dall'art. 2 quater della l. 81 del 2006, che il gestore della rete di trasmissione nazionale assicura la precedenza, per una quota annuale fino al 30 per cento, all'energia elettrica prodotta da biomasse o da biogas oggetto di un'intesa di filiera, o di un contratto quadro, o di un contratto di programma agroenergetico.

Il diritto alla precedenza spetta anche alle centrali ibride, su richiesta del produttore (art. 8, d.lgs 387/2003). Requisito per avanzare la richiesta è che la stima della produzione imputabile di ciascuna centrale²¹¹, nel periodo per il quale è richiesta la precedenza nel dispacciamento, sia superiore al 50% della produzione complessiva di energia elettrica dell'impianto stesso. La richie-

²¹⁰ L'utilizzo prioritario delle fonti rinnovabili vale, non solo per la rete nazionale di trasmissione ma anche per le piccole reti isolate, che trovano la loro disciplina in un apposito regolamento ministeriale, a norma dell'art. 7, d.lgs 79/1999.

²¹¹ Ai sensi dell'art. 2, lett. g) si tratta della produzione imputabile a fonti rinnovabili, calcolata secondo le direttive dell'art. 11, d.lgs 79/1999, e dunque del D.M. 24 ottobre 2005.

sta troverà accoglimento solo per la produzione imputabile, sulla base di un programma settimanale di producibilità complessiva e della relativa quota settimanale di producibilità imputabile, dichiarata dal produttore al medesimo gestore. La quota di produzione settimanale imputabile deve garantire almeno il funzionamento della centrale alla potenza di minimo tecnico²¹².

Le imprese distributrici hanno l'obbligo di connettere alle proprie reti tutti i soggetti che ne facciano richiesta purché non sia compromessa la continuità del servizio e siano rispettate le regole tecniche e le determinazioni dell'Aeeg in materia di tariffe, contributi ed oneri (art. 9, c. 1, d.lgs 79/1999)²¹³.

L'art. 14 del d.lgs 387/2003 detta, poi, alcune direttive di carattere generale volte a regolare l'attività di connessione alle reti elettriche con tensione nominale superiore a 1 kV degli impianti di produzione da fonti energetiche rinnovabili. In questo caso si fa riferimento alla connessione alle reti sia essa nazionale che locale, e dunque, sono chiamati in causa i gestori di rete, così come definiti dall'art. 2, lett. l): «persona fisica o giuridica responsabile, anche non avendone la proprietà, della gestione di una rete elettrica con obbligo di connessione di terzi, nonché delle attività di manutenzione e di sviluppo della medesima, ivi inclusi il Gestore della rete nazionale terna e le imprese distributrici, di cui al decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79». Questi hanno l'obbligo di fornire al produttore che richiede il collegamento alla rete di un impianto alimentato da fonti rinnovabili le soluzioni atte a favorirne l'accesso alla rete, unitamente alle stime dei costi e della relativa ripartizione, secondo quanto stabilito dall'Aeeg, che con apposita deliberazione emana le direttive il cui contenuto è indicato in questi articolo²¹⁴.

La l. finanziaria 2008, al fine di agevolare la connessione degli

²¹² La disponibilità residua della centrale non impegnata nella produzione imputabile è soggetta alle regole di dispacciamento di merito economico.

²¹³ Tra gli altri obblighi a carico dei distributori vi è anche quello di adottare misure per l'incremento dell'efficienza energetica (art. 9, c. 1, d.lgs 79/1999). V. ora d.lgs. 115/2008.

²¹⁴ V. deliberazione 11 aprile 2007, n. 89/2007 "Condizioni tecnico-economiche per la connessione di impianti di produzione di energia elettrica alle reti elettriche con obbligo di connessione di terzi a tensione nominale minore o uguale a 1 KV."

impianti di energia da fonti rinnovabili è intervenuta in merito precisando alcune rilevanti questioni. Innanzitutto nel ribadire che il gestore della rete deve prioritariamente connettere alla rete gli impianti di tal genere ne ha precisato che ciò deve avvenire senza indugio, sottolineando la necessità di un'abbreviazione dei tempi necessari per l'espletamento della procedura. Ha, infine, dettato disposizioni puntuali attinenti al collegamento alla rete per migliorarlo, integrando l'art. 14, d.lgs 387, nella parte in cui elenca il contenuto delle direttive che l'Aeeg è tenuta ad adottare.

4. *L'attività di vendita dell'energia elettrica*

Le modalità di vendita dell'energia elettrica prodotta da biomassa variano a seconda della tipologia e della potenza dell'impianto.

Nel caso di energia elettrica prodotta da impianti di potenza uguale o superiore a 10 MVA, ad eccezione dell'energia ceduta al GSE nell'ambito delle convenzioni in essere stipulate ai sensi dei provvedimenti CIP n. 15/89, n. 34/90, n. 6/92, nonché della deliberazione n. 108/97, si applicano le regole generali del mercato elettrico, che trovano applicazione per l'elettricità prodotta da fonti non rinnovabili²¹⁵.

Secondo queste regole generali, la vendita dell'energia elettrica avviene per mezzo del mercato libero, in cui tutti i clienti possono scegliere il proprio fornitore, essendo venuta meno dal 1 luglio 2007 la distinzione tra clienti idonei e clienti finali e, dunque, l'obbligatorietà del doppio regime di vendita. Precedentemente, infatti, solo i clienti idonei potevano acquistare energia elettrica da qualsiasi produttore, distributore o grossista, sia in Italia che all'estero, mentre gli altri clienti dovevano approvvigionarsi attraverso il mercato vincolato, caratterizzato da una tariffa unica nazionale e dalla presenza dell'Acquirente unico²¹⁶ con il compi-

²¹⁵ Art. 13, c. 2, d.lgs 387/2003. Fanno altresì eccezione gli impianti alimentati dalle fonti rinnovabili eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, maremotrice ed idraulica, limitatamente per quest'ultima fonte, agli impianti ad acqua fluente.

²¹⁶ Si tratta di una società per azioni la cui costituzione è stata resa obbligatoria dal d.lgs 79/1999 da parte del GRNT.

to di acquistare il quantitativo necessario per rifornire i clienti finali dai produttori, e successivamente di stipulare con i distributori che riforniscono i clienti vincolati contratti di vendita.

A partire dal 1 luglio 2007, è stato esteso a tutti i clienti, senza più alcuna distinzione tra clienti idonei e clienti vincolati, il meccanismo del mercato libero, cosicché tutti i clienti possono scegliere liberamente il proprio fornitore, ma in caso di mancato esercizio di recesso da parte di quest'ultimi dal preesistente contratto di fornitura la fornitura continua ad essere garantita tramite l'altra tipologia di mercato e quindi tramite l'intervento dell'Acquirente unico.

Il funzionamento del mercato libero si basa sul sistema del c.d. dispacciamento di merito e su una duplice tipologia di contrattazione. Secondo il sistema del dispacciamento di merito l'ordine di entrata in funzione delle unità di produzione di energia elettrica (nonché la selezione degli impianti di riserva e di tutti i servizi ausiliari offerti) è determinato secondo una graduatoria basata sui costi degli impianti di generazione, dal più efficiente al meno efficiente, in ordine crescente di prezzo di vendita offerto dal produttore, fatta salva la preferenza accordata all'energia prodotta da fonti rinnovabili (art. 5, comma 2, d.lgs 79/1999)²¹⁷. Per quanto riguarda la contrattazione, gli operatori possono liberamente scegliere tra la contrattazione bilaterale e la contrattazione basata sulla c.d. «borsa» dell'energia elettrica, definita dal d.lgs n. 79/1999 come «sistema delle offerte», nel quale la selezione delle offerte di vendita necessarie al soddisfacimento della domanda al minimo costo avviene in maniera centralizzata secondo procedure codificate e gestite dal «gestore del mercato» appositamente costituito.

Per l'energia elettrica prodotta da tutte le altre tipologie di impianti ovvero per l'energia elettrica di cui all'art. 13, commi 3

²¹⁷ Il sistema del dispacciamento di merito è entrato in regime a partire dal 1 aprile 2004. Inizialmente l'attività si è basata sul «dispacciamento passante», nel quale, cioè, tutti i produttori sono abilitati ad immettere energia nella rete, salvi gli impedimenti ed i vincoli fisici di questa, adottando un modello organizzativo per l'esecuzione delle transazioni (che conducono alla determinazione dei programmi di chiamata a produrre degli impianti di generazione e dei programmi di prelievo dell'energia elettrica) basato sulla contrattazione bilaterale e diretta tra produttori e consumatori (art. 5, comma 2, d.lgs n. 79/1999).

e 4, d.lgs 387/2003²¹⁸ e l'energia elettrica di cui al c. 41 della l. 239/2004²¹⁹ si applica un meccanismo alternativo, lasciato alla scelta del produttore: il c.d. ritiro dedicato, che prevede il ritiro dell'energia elettrica da parte del gestore di rete a cui l'impianto è connesso e per la cui regolazione economica agisce il GSE sulla base delle modalità e delle condizioni definite dal provvedimento dell'Aeeg n. 289/07.

In questo caso il produttore che intende avvalersi di questa modalità stipula con il GSE una convenzione per la regolazione economica del ritiro dell'energia elettrica, secondo uno schema di convenzione definito dal medesimo GSE sulla base di quanto previsto dalla delibera dell'Aeeg n. 289/07²²⁰.

²¹⁸ Si tratta dell'energia elettrica immessa dagli impianti alimentati da fonti rinnovabili di potenza apparente nominale inferiore a 10 MVA, ivi compresa la produzione imputabile delle centrali ibride, nonché dagli impianti di potenza qualsiasi alimentati dalle fonti rinnovabili eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, maremotrice ed idraulica, limitatamente per quest'ultima fonte, agli impianti ad acqua fluente, ad eccezione di quella ceduta al GSE nell'ambito delle convenzioni in essere stipulate ai sensi dei provvedimenti CIP n. 15/89, n. 34/90, n. 6/92, nonché della deliberazione n. 108/97, limitatamente alle unità di produzione nuove, potenziate o rifatte, come definite dagli articoli 1 e 4 della medesima deliberazione (del. Aeeg n. 289/07, Allegato A, art. 1, lett.a).

²¹⁹ Si tratta dell'energia elettrica immessa dagli impianti alimentati da fonti non rinnovabili di potenza apparente nominale inferiore a 10 MVA, ivi compresa la produzione non imputabile delle centrali ibride, e l'energia elettrica prodotta, come eccedenze, dagli impianti, di potenza apparente nominale uguale o superiore a 10 MVA, alimentati da fonti rinnovabili diverse dalla fonte eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, maremotrice ed idraulica, limitatamente, per quest'ultima fonte, agli impianti ad acqua fluente, purché nella titolarità di un autoproduttore, come definito dall'art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 79/1999, ad eccezione di quella ceduta al GSE nell'ambito delle convenzioni in essere stipulate ai sensi dei provvedimenti CIP n. 15/89, n. 34/90, n. 6/92, nonché della deliberazione n. 108/97, limitatamente alle unità di produzione nuove, potenziate o rifatte, come definite dagli articoli 1 e 4 della medesima deliberazione (del. Aeeg n. 289/07, Allegato A, art. 1, lett.b).

²²⁰ La convenzione, che ha durata annuale solare, tacitamente rinnovabile, sostituisce ogni altro adempimento relativo alla cessione commerciale dell'energia elettrica immessa e all'accesso ai servizi di dispacciamento e di trasporto in immissione dell'energia elettrica (del. Aeeg n. 289/07, Allegato A, art. 3). Per l'energia elettrica ritirata il GSE riconosce al produttore, in ciascuna ora, il prezzo di cui all'art. 30, c. 30.4, lett. b), della deliberazione Aeeg n. 111/2006 (del. Aeeg n. 289/07, Allegato A, art. 6). Per gli impianti idroelettrici di potenza nominale annua fino a 1 MW e gli impianti alimentati dalle altre fonti rinnovabili di potenza attiva nominale fino a 1 MW, ad eccezione delle centrali ibride sono previsti dei prezzi minimi garantiti. (del. Aeeg n.

A questo duplice meccanismo si affianca il particolare regime dell'energia prodotta dagli impianti che rientrano nelle convenzioni in essere stipulate ai sensi dei provvedimenti CIP n. 15/89, n. 34/90, n. 6/92, nonché della deliberazione n. 108/97, limitatamente alle unità di produzione nuove, potenziate o rifatte, come definite dagli articoli 1 e 4 della medesima deliberazione. In questi casi le modalità di cessione vengono stabilite dalla convenzione stessa, comunque, in linea generale, l'energia elettrica viene ceduta al GSE, il quale a sua volta cede l'energia acquista al mercato, secondo le modalità stabilite di anno in anno da un decreto del Ministro dello sviluppo economico. Alla scadenza delle convenzioni *de qua* l'energia sarà ceduta al mercato, salvo nel caso in cui vi sia possibilità di ricorso al ritiro dedicato (art. 1, c. 41, l. 239/2004).

È invece esclusa la vendita nel caso di impianti di potenza non superiore a 20 KW che accedono al servizio di scambio sul posto (art. 6, d.lgs 387/2003)²²¹.

5. I Certificati verdi agricoli

La disciplina dei certificati verdi nel caso dell'energia elettrica prodotta da biomassa nell'ambito della filiera agroenergetica prevede delle regole particolari.

La specificità della fonte rinnovabile in questione ha richiesto ben presto un trattamento distinto. All'originaria indifferenza della disciplina dei certificati verdi, stabilita dal d.lgs 79/1999 e

289/07, Allegato A, art. 7). Infine, il GSE cede al mercato l'energia elettrica ritirata, in qualità di utente del dispacciamento in immissione, applicando quanto previsto dalla deliberazione n. 111/06 (del. Aeg n. 289/07, Allegato A, art. 10).

²²¹ Il servizio di scambio fa riferimento alle ipotesi di produttori di energia elettrica che presentano un prelievo complessivo di energia superiore rispetto alle immissione e quindi sono configurabili, come clienti finali. La disposizione trova attuazione con la deliberazione dell'Aeg n. 28/2006. Ai sensi di tale delibera con servizio di scambio deve intendersi il servizio erogato dal gestore contraente che consiste nell'operare un saldo annuo tra l'energia elettrica immessa in rete dagli impianti potenza non superiore a non superiore a 20 KW e l'energia elettrica prelevata dalla rete, nel caso in cui il punto di immissione e di prelievo di energia elettrica scambiata con la rete coincidono.

dalla successiva attuazione (d.m. 11.11.1999 e modifiche d.m. 18.3.2002) nei confronti della fonte energetica utilizzata, il d.lgs 387/2003, ha previsto la possibilità di elevare il periodo di riconoscimento dei certificati verdi aventi ad oggetto l'elettricità prodotta da biomassa. Così, con dm 24 ottobre 2005, art. 5, c.2, si è stabilito che la produzione netta di energia elettrica da impianti alimentati a biomasse ha diritto, successivamente agli 8 anni, su richiesta del produttore, ai certificati verdi per ulteriori quattro anni, in misura corrispondente al 60% della produzione energetica annua netta realizzata in ciascuno dei predetti quattro anni.

Sulla scia della finanziaria 2007, che all'art. 1, comma 382, prevedeva la futura revisione dei certificati verdi, volta sostanzialmente ad incentivare l'adesione al regime comunitario di aiuto alle colture energetiche; la creazione di distretti locali agro-energetici, nonché pratiche di coltivazione ecocompatibili, con il d.l. del 1 ottobre 2007, n. 159, convertito con modifiche nella l. 29/11/2007 n.222 (c.d. collegato alla finanziaria) è stata introdotta una modifica al meccanismo in questione, e, più, in generale, al regime di incentivazione previsto per l'agroenergia elettrica prodotta nella filiera agroenergetica²²².

Analogamente a quanto stabilito dalla finanziaria 2008, la l. 222 ha introdotto un duplice regime di finanziamento basato sulle tariffe di alimentazione e sui certificati verdi, cumulabile con altri incentivi pubblici di natura nazionale, regionale o locale o comunitaria non eccedenti il 40% del costo dell'investimento.

In base alle nuove regole, gli impianti entrati in esercizio in data successiva al 31 dicembre 2007 di potenza nominale media annua non superiore a 1 MW, immessa nel sistema elettrico, hanno il diritto, in alternativa ai certificati verdi e su richiesta del produttore, a una tariffa fissa omnicomprensiva di 0,30 euro per ogni kWh, per un periodo di 15 anni²²³.

²²² La l. 222, sostituisce integralmente il comma 382 dell'art. 1 della finanziaria 2007.

²²³ Il fatto che il d.lgs 152/2006 abbia aumentato la durata dei certificati verdi per qualsiasi tipologia di fonte utilizzata a 12 anni, non rende omogenea la durata del diritto degli impianti alimentati a biomassa, in quanto a norma dell'art. 1, 382-quinquies, l. finanziaria 2007, come modificato dalla l. 222/2007 deve intendersi che

I certificati verdi hanno un valore pari a 1 Mwh e vengono messi in numero pari al prodotto della produzione di energia elettrica prodotta per il coefficiente di 1,8, di gran lunga superiore agli altri coefficienti previsti dalla finanziaria 2008.

La normativa trova applicazione nel caso sia utilizzata biomassa e biogas derivanti da prodotti agricoli, di allevamento e forestali, ivi inclusi i sottoprodotti, ottenuti nell'ambito di intese di filiera o contratti quadro ai sensi degli articoli 9 e 10 del d.lgs. 17 maggio 2005, n. 102 oppure di filiere corte, cioè ottenuti entro un raggio di 70 chilometri dall'impianto che li utilizza per produrre energia elettrica.

Diverse sono le considerazioni che possono trarsi dalla nuova normativa. Innanzitutto, dalla delimitazione dell'ambito di applicazione della disciplina solo alla tipologia di biomassa sopra indicata, consegue l'esistenza di un duplice regime incentivante per l'energia elettrica prodotta da biomassa. Un regime speciale per l'energia prodotta da biomasse e biogas derivanti da prodotti agricoli, di allevamento e forestali, ivi inclusi i sottoprodotti, ottenuti nell'ambito di intese e contratti quadro o nell'ambito di filiere corte, e un regime generale per l'energia elettrica prodotta da biomassa e biogas che non siano ottenuti nell'ambito degli accordi di cui sopra o di filiere corte, nel quale rientra anche l'energia prodotta da biomassa che sia stata ottenuta nell'ambito di accordi o di filiere corte, ma costituita da prodotti, sottoprodotti e *rifiuti*. Questi ultimi, infatti, non sono menzionati dalla disposizione in commento, che in tal modo ha posto in essere non solo una distinzione tra biomassa di origine agricola e biomassa di origine diversa (rifiuti industriali e urbani), ma anche all'interno della stessa categoria di biomassa agricola.

Il regime generale è, ovviamente, quello previsto dalla finanziaria 2008, per l'elettricità verde da qualsiasi fonte rinnovabile ottenuta.

Altra considerazione, riguarda la dimensione spaziale della filiera corta. Se è ben chiaro l'intento di agevolare quelle situa-

l'elevazione del periodo (corrispondente a 4 anni) debba aggiungersi al periodo di 12 anni. Ciò vale solo per gli impianti entrati in esercizio dal 29 aprile 2006 e fino al 31 dicembre 2007.

zioni produttive caratterizzate da una dimensione locale, con conseguente valorizzazione dei benefici ambientali e sociali ad esse connaturati, sfugge, però, quale sia il criterio in base al quale i 70 Km previsti dalla norma siano stati determinati.

Inoltre, sorgono perplessità sul fatto che, il regime così come disegnato riesca a superare le osservazioni della Commissione in merito alla discriminazione che esso introdurrebbe tra biomassa nazionale e biomassa non nazionale, così come accaduto a proposito dei certificati di immissione in consumo di biocarburanti. A tal riguardo, infatti, si ricorda che l'originario meccanismo per essi predisposto, che attribuiva un diverso valore a seconda che facessero riferimento o meno a prodotti provenienti da accordi di filiera con i produttori agricoli, è stato modificato, su osservazione della Commissione, eliminando la preferenza espressa per la materia prima nazionale. Di ciò non potrà non tenersi conto in fase di redazione del decreto ministeriale con il quale verranno fissate le modalità di applicazione del nuovo meccanismo, che allo stato attuale non risulta ancora emanato.

Un'ultima considerazione nasce, invece, dal rapporto tra il certificato verde e l'impresa agricola che produce energia, e, in particolare riguarda la sua configurazione come bene aziendale, al pari di altri "diritti", anch'essi creazione dell'ordinamento, come ad esempio le quote latte e i diritti di reimpianto. A proposito di quest'ultimi, infatti, la dottrina ha precisato che debbano essere considerati beni aziendali²²⁴. Altrettanto, credo possa dirsi in merito ai certificati verdi, che sono da considerarsi rapporti giuridici connessi all'unità aziendale costituita dall'impianto a fonti rinnovabili per il quale sono stati emessi, della quale seguiranno le vicende circolatorie²²⁵.

²²⁴ Cfr. GERMANO', *Manuale di diritto agrario*, cit., p. 255 e ss.

²²⁵ Cfr. PARNAZZA, *op. cit.*, p. 199.

6. Regole di rintracciabilità e tracciabilità

L'accesso alle misure incentivanti previsto dal d.l. 159/2007 è subordinato al rispetto di regole di tracciabilità e rintracciabilità, termini questi con i quali generalmente si intende, nel primo caso, il processo che segue il prodotto da valle a monte della filiera e, nel secondo caso, il processo inverso.

Le regole della rintracciabilità, in particolare, trovano da tempo applicazione per la filiera agroalimentare. Come noto, infatti, il meccanismo in questione, dal gennaio 2005, è obbligatoriamente applicato per qualsiasi comparto alimentare²²⁶, a norma del regolamento 178/2002²²⁷.

Con il decreto del Mipaaf n. 110 del 29 aprile 2008 la rintracciabilità e la tracciabilità hanno trovato applicazione obbligatoria anche per la filiera agroenergetica, in particolare, per la filiera dei biocarburanti. Va comunque evidenziato che una forma di tracciabilità è anche prevista nel caso in cui l'agricoltore acceda agli aiuti disposti dalla normativa comunitaria per le colture energetiche e le produzioni no-food nell'ambito del *set aside*. In questa circostanza, infatti, il rispetto degli obblighi della consegna e della trasformazione della materia prima viene garantito anche tramite una documentazione in cui sono riportate tutte le informazioni relative alla fase produttiva, di deposito, di trasformazione.

Il provvedimento ministeriale n. 110 ha però inteso dettare una disciplina specifica. Esso, prevede, infatti, che i produttori di biocarburanti per il tramite del primo trasformatore con il quale hanno stipulato un contratto di fornitura, assicurano la disponibilità dei dati relativi ai produttori agricoli e all'identificazione delle particelle di terreno di provenienza delle produzioni oggetto di un contratto quadro, di un'intesa di filiera ovvero di contratti ad essi equiparati, nonché relativi alle quantità acquistate da ciascuno di essi.

²²⁶ Inizialmente la rintracciabilità è stata obbligatoria solo per la filiera delle carni bovine disciplinata ora dal Reg. 1760/2000, delle uova (Reg. 1651/2001) e dei pesci (reg. 104/2000).

²²⁷ Sulla disciplina della sicurezza alimentare e delle rintracciabilità della filiera alimentare v. AAVV, Commento al regolamento 178/2002, a cura di IDAIC, in *Nuove Leggi civ. comm.*, 2003, p. 115 e ss.

Si prevede, inoltre, che il trasferimento di tali dati debbono essere assicurati anche nei successivi passaggi commerciali fino ai soggetti che immettono in consumo, nel territorio nazionale, benzina e gasolio.

Il mancato rispetto degli obblighi di rintracciabilità della materia prima comporta la non imputazione del quantitativo di biocarburante e/o altro carburante rinnovabile come prodotto a partire da materie prime oggetto di un contratto quadro, di un'intesa di filiera o contratti ad essi equiparati.

Il Mipaaf ai fini della verifica dell'obbligo svolge un'attività di monitoraggio, i cui risultati serviranno per valutare l'impatto ambientale dei biocarburanti oggetto delle operazioni sopra indicate. Si prevede, inoltre, che tali dati verranno pubblicati annualmente.

Tracciabilità, comunicazione delle informazioni, regole di sostenibilità ambientale dei biocarburanti, e dunque della biomassa da cui sono prodotti, previste dalla futura direttiva sull'uso delle energie rinnovabili²²⁸, non possono non richiamare alla mente l'intero meccanismo predisposto per garantire la sicurezza alimentare, che sembra essere preso ad esempio per la definizione delle regole del comparto agroenergetico.

L'"estensione" del modello previsto per la sicurezza alimentare anche alla produzione agroenergetica sollecita un'ultima riflessione in merito, invece, alla diretta applicazione delle normative di cui al reg. 178/2002 alla produzione di biomassa e di biocarburanti.

In considerazione del fatto che l'ambito di applicazione della normativa comunitaria in questione abbia ad oggetto «qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da essi umani» (art. 2, reg. 178/2002) spinge a domandarci se la suddetta normativa debba trovare applicazione anche ai prodotti utilizzati come biomassa ma che potrebbero essere destinati anche all'alimentazione.

A questo proposito occorre ricordare che la Relazione illustrativa che ha accompagnato la proposta di regolamento sulla sicurezza alimentare ha tenuto a precisare che la specifica disposizione

²²⁸ Cfr. Capitolo I.

« *di cui si prevede ragionevolmente* » sia stata introdotta per «garantire che una sostanza (ad esempio l'olio di palma) che potrebbe ragionevolmente essere inserita nella catena alimentare, ma anche essere utilizzata in altri settori industriali, venga trattata con la stessa attenzione riservata agli alimenti fino a quando non risulti chiaro che non diventerà un genere alimentare»²²⁹.

L'obiettivo della normativa comunitaria è quello, dunque, di estendere le regole per gli alimenti anche a quelle materie prime di cui sia potenzialmente prevedibile una diversa destinazione.

Il limite è segnato dalla «ragionevolezza» della destinazione d'uso, che fa sì che i produttori della materia prima ma anche i trasformatori debbano «offrire la garanzia che, fino al momento che non sia effettuata una differenziazione del prodotto destinato all'alimentazione o ad altri usi, la sostanza risponda agli *standards* di sicurezza richiesti per le produzione degli alimenti»²³⁰.

²²⁹ COM (2000) 716 def.

²³⁰ CANFORA, *Commento all'art. 2, Regolamento Ce 178/2002*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2003, p. 157.

Conclusioni

1. L'impresa agricola nella filiera agroenergetica: dall' "isolamento" verso il paradigma della netchain

La complessità socio-economica e giuridica del rapporto agricoltura ed energia conferma – e, in parte, aspira a superare – l'attuale sistema produttivo «prevalentemente orientato e caratterizzato dall'inserimento, al suo interno, di soggetti diversi dall'imprenditore agricolo oltre che dalla differenziazione delle attività svolte»¹, al quale corrisponde, sul piano giuridico, il modello di impresa agricola proposto dal nuovo art. 2135 c.c.. A differenza del modello imprenditoriale precedente, costruito sulla vecchia formulazione dell'art. 2135 c.c., il quale, espressione a sua volta dell'allora sistema produttivo agricolo «basato essenzialmente sull'autoconsumo»², incentrava l'attenzione esclusiva sulla produzione agraria e assumeva la struttura aziendale in un sostanziale isolamento dal complessivo contesto economico e territoriale in cui essa operava³, quello attuale propone un'impresa agricola alquanto diversa. Alla moderna agricoltura corrisponde un'impresa agricola in cui i) la produzione agraria non esaurisce più l'uso produttivo, in senso economico, della struttura aziendale fondata sul dato fondiario territoriale, dal quale può emanciparsi, ii) può essere svolta una pluralità di attività diverse da quella di produzione agraria in senso stretto e che iii) è inserita in un contesto giuridico, anch'esso riformato, che dimostra l'abbandono della prospettiva dell'isolamento precedentemente accolta⁴.

¹ PAOLONI, *Gli accordi interprofessionali in agricoltura*, cit., p. 4.

² PAOLONI, *ult. op. cit.*, p. 4.

³ Cfr. JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, cit., p. 133.

⁴ Cfr. JANNARELLI, *ult. op. cit.*, p. 136 e ss.

Nel nuovo contesto, come disegnato dalla riforma del 2001, i legami entro cui viene a posizionarsi l'impresa agricola e che contribuiscono a ridisegnare le attività sia principali sia connesse operano in una duplice direzione: «a) in senso *verticale*, ossia secondo la logica di filiera incentrata pur sempre sulla produzione agraria e agevolata dalla progressiva specializzazione dell'azienda agraria conseguente all'erosione del modello policulturale: direzione questa in cui appunto l'impresa è in grado di produrre non solo beni, ma anche servizi, nel quadro delle relazioni agro-industriali ed agro-alimentari; b) in senso *orizzontale*, nella prospettiva anche qui della produzione di beni e di servizi ma che valorizzano la dimensione rurale che la singola struttura condivide con la complessiva realtà territoriale di cui essa fa parte»⁵.

La promozione e diffusione delle agroenergie si inserisce in questo contesto sistemico, rafforzando i legami dell'*impresa agricola agroenergetica* sia in senso verticale che in senso orizzontale.

Come abbiamo avuto modo di dimostrare nelle pagine precedenti, l'intervento pubblico nella strutturazione giuridica del sistema agroenergetico mira, da un lato, all'instaurarsi di una logica di integrazione verticale, con la relativa formalizzazione delle relazioni tra gli attori della catena agroenergetica e, dall'altro, alla valorizzazione della dimensione territoriale dello sviluppo di tali relazioni.

In particolare, poi, in considerazione delle caratteristiche proprie della situazione italiana, in cui lo svilupparsi di filiere locali sembra essere una soluzione preferibile, le due dimensioni paiono fortemente connesse ed interdipendenti, tanto da spingere ad interrogarci sull'opportunità di ragionare in termini diversi, in un'ottica omnicomprensiva del fenomeno descritto. I paradigmi finora utilizzati per esprimere queste realtà relazionali, come quelli di filiera e rete, mostrano la loro inadeguatezza a descrivere la realtà agroenergetica che si sta delineando. La prima esprime esclusivamente l'idea di una dimensione verticale. La seconda, invece, viene generalmente impiegata per indicare forme di coordinamento orizzontale⁶, ma

⁵ JANNARELLI, *ult. op. cit.*, p. 138.

⁶ Cfr. HAYAMI-OTSUKA, *The economics of contract choice: an agrarian perspective*, Oxford, 1993.

può trovare anche uso in un'accezione più generica con la quale si indica un complesso relazionale⁷. Tale insieme relazionale può ben essere bidirezionale ma può essere anche esclusivamente monodirezionale; la genericità del termine, in questo senso inteso, non consente di capire la pluralità delle relazioni considerate che finisce con lo smarrirsi in un contenitore troppo ampio e impreciso.

Ecco, dunque, l'opportunità offerta da un altro paradigma impiegato nella letteratura economica: la *netchain*, combinazione di filiera e di rete orizzontale⁸. Nel contesto agroenergetico, tale modello potrebbe essere assunto per ricondurre ad unità, pur conservandone le specificità, il complesso dei rapporti economici e giuridici coinvolti dalle due dimensioni di sviluppo perseguito.

Ponendoci nella prospettiva della realizzazione di *netchains agroenergetiche*, i limiti già segnalati nelle pagine precedenti dell'intervento pubblico volto alla promozione delle agroenergie emergono con maggiore evidenza.

La realizzazione della *netchain agroenergetica*, allo stato attuale, in cui nonostante le forti spinte non si ravvisano nemmeno processi di filiera veri e propri, sconta diverse difficoltà.

Innanzitutto, quelle conseguenti all'estensione *sic et simpliciter* degli strumenti giuridici previsti e disciplinati per la sola realtà agroalimentare e ciò per almeno un triplice ordine di ragioni: la mancanza di una riflessione specifica sulle peculiarità del sistema agroenergetico, le difficoltà ad adeguare alla realtà agroenergetica strumenti previsti per una differente realtà, l'inefficienza degli strumenti in questione, già dimostrata nel sistema agroalimentare.

Inoltre, quelle legate all'incertezza e all'inadeguatezza del quadro normativo di riferimento che costituisce un ostacolo per gli operatori economici e disincentiva gli investimenti.

Nell'eventualità di un intervento normativo di coordinamento e razionalizzazione, già autorevolmente auspicato⁹, non si potrà prescindere dal considerare la descritta visione d'insieme del feno-

⁷ Cfr. CAFAGGI, *op. cit.*, p. 1 e ss.; JANNARELLI, *op. cit.*, 138.

⁸ Cfr. LAZZARINI-CHADDAD-COOK, *Integrating supply chain and network analyses: the study of the netchains*, in *Journal on chain and network science*, 2001, p. 7 e ss.

⁹ ADORNATO, *Agricoltura e zootecnia*, in *Enc. giur.*, Roma, in corso di pubblicazione.

meno agroenergetico, che rappresenta il punto di partenza per uno sviluppo integrato, sostenibile ed economicamente efficiente.

Analoga considerazione spetta all'imprenditore agricolo che vorrà intraprendere l'attività agroenergetica: egli dovrà essere in grado di abbandonare del tutto i retaggi dell'isolamento e proiettarsi verso la direzione dinamica propria della *netchain*.

2. La dimensione globale del rapporto agricoltura ed energia

La necessità di una visione d'insieme del fenomeno agroenergetico si manifesta anche su altro fronte, che affianca un'ulteriore dimensione a quella verticale e orizzontale di cui sopra si è parlato: la dimensione globale.

Nella riflessione sui profili giuridici del fenomeno agroenergetico non può prescindersi, infatti, dal considerare le implicazioni provenienti dal contesto internazionale, le quali hanno dimostrato di essere capaci di guidare l'evoluzione della disciplina giuridica delle agroenergie. Il riferimento è, innanzitutto, alle questioni ambientali che abbiamo visto tradursi, dapprima, nell'adozione di obiettivi vincolanti per la promozione delle fonti energetiche al fine di ridurre le emissioni climalteranti e, poi, nelle regole atte a governare la sostenibilità ambientale dei biocarburanti. In quest'ottica, anche la più recente questione della concorrenza tra produzione alimentare e produzione agroenergetica e, dunque, tra competizione sull'uso delle risorse idriche e della terra fra destinazioni *food* e *non-food*¹⁰, potrebbe produrre analoghi effetti (per il momento ha già contribuito alla eliminazione del *set-aside*).

A ciò si aggiungano le ancor più recenti questioni legate al commercio internazionale di biocarburanti. Tale aspetto, infatti, che fin'ora non ha destato particolare interesse per via dell'esiguità del-

¹⁰ Sotto questo profilo v. da ultimo il documento FAO, *Bioenergy, food security and sustainability – towards an international framework*, dell'Aprile 2008, reperibile su www.fao.org. Si ricorda, inoltre, che il recente vertice FAO, High-level Conference on world security: the challenge of climate change and bioenergy, svoltosi a Roma nei giorni 3-5 giugno 2008, che si è concluso con un invito ai governi ad approfondire le questioni sulla bioenergia nell'ottica di garantire la sostenibilità alimentare e ambientale, senza prevedere misure più incisive.

l'ammontare degli scambi intrapresi, ancora non particolarmente sviluppati¹¹, nella prospettiva di una crescita "esponenziale" del commercio internazionale di biocarburanti e biomassa, è destinato ad acquisire un peso maggiore e non più trascurabile. L'incerto quadro normativo internazionale di riferimento sarà destinato a trovare una nuova definizione¹². Magari prima di quanto si crede, visto il profilarsi di un contenzioso tra Stati Uniti ed Unione Europea in seguito all'apertura da parte di quest'ultima di un'inchiesta sulle importazioni di biodiesel provenienti dagli Stati Uniti, accusate di violare le regole internazionali in materia di anti-dumping e anti-sovvenzioni¹³. Si configura così un ennesimo profilo di valutazione

¹¹ Il settore bioenergetico rappresenta oggi solo una piccola quota nel mercato energetico globale, tuttavia i tassi di crescita degli ultimi anni evidenziano un forte incremento futuro. Cfr. ZEZZA, *I biocarburanti: siamo di fronte ad un'alternativa sostenibile?*, in *Agriregionieuropa*, 2007, n. 9, p. 2, disponibile su www.agrregionieuropa.it. Per approfondimenti sulla situazione della produzione mondiale dei biocarburanti, v. INEA, *op. cit.*, p. 129 e ss.

¹² A fronte dello scarso rilievo economico degli scambi internazionali di biocarburanti registrati fino a qualche anno fa è corrisposta una mancanza di attenzione specifica nell'ambito degli organismi deputati a regolamentare il mercato internazionale, che si traduce, oggi, ad esempio, nel fatto che per il bioetanolo vigono regole diverse da quelle previste per il biodiesel, in quanto diversamente classificati. La classificazione dei prodotti ha un'importanza fondamentale nella definizione delle condizioni di chiarezza, trasparenza e non discriminazione nella gestione delle tariffe. La maggior parte dei paesi membri del WTO aderisce anche all'Organizzazione delle dogane (WCO) ove è prevista l'adozione di una classificazione denominata "Harmonized Commodity description and Coding System" nota come Harmonized System (HS). Parte della stessa classificazione viene accolta nell'ambito del WTO. Il WTO Agreement on Agriculture (AoA), destinato a disciplinare il commercio dei prodotti agricoli, comprende alcuni dei capitoli indicati nell'ambito dell'HS, i restanti capitoli dell'HS sono considerati prodotti industriali dunque ricadenti nell'ambito delle regole del GATT. Oggi, l'etanolo è compreso in un capitolo HS compreso nell'AoA, esso è, dunque, considerato un prodotto agricolo. Il biodiesel, invece, è considerato un prodotto industriale. Ciò significa che per due tipi di biocarburanti vigono regole internazionali differenti. Per i prodotti agricoli, ad esempio, è prevista la possibilità per i governi nazionali di erogare sussidi a sostegno della loro produzione, nel rispetto, ovviamente, delle regole stabilite dall'accordo agricolo. La diversa classificazione sortisce i suoi effetti anche nell'ambito del Doha Round, destinato a ridurre le tariffe sia per i prodotti agricoli che per quelli industriali, con conseguenze sul commercio dei biocarburanti, la cui produzione è fortemente sussidiata in tutti i Paesi.

Per approfondimenti v. MOTAAL, *The biofuels landscape: is there a role for the WTO?*, in *Journal of world trade*, 2008, p. 61 e ss; INEA, *op. cit.*, p. 168 e ss.

¹³ Cfr. Notizia pubblicata sul sito della Commissione Ue il 13 giugno 2008, reperibile su http://ec.europa.eu/trade/issues/respectrules/anti_dumping/pr130608_en.htm.

del rapporto agricoltura-energia, la cui complessità non sembra nell'immediato destinata ad attenuarsi.

La crescente complessità del fenomeno economico-giuridico legato alle agroenergie è sintomo della già conosciuta difficoltà di imporre un modello giuridico unificante ai fenomeni dell'economia, pur predisposto per legge, perché questi sono soggetti a forze intrinseche, che portano continuamente a superare gli schemi proposti¹⁴.

Ci si dovrebbe interrogare sull'efficacia delle regole assunte a livelli istituzionali, in ragione della loro involuzione generata dalla globalizzazione e alla cui «rapidissima erosione si accompagna l'altrettanto rapida (e incontrastata) emersione di quel contrattualismo (...) definito "protodiritto" della globalizzazione»¹⁵. Non a caso, oggi, per nuova *lex mercatoria* si intende un diritto creato del ceto imprenditoriale, senza la mediazione del potere legislativo degli Stati, e formato da regole, destinate a disciplinare in modo uniforme, oltre le unità politiche degli Stati, i rapporti commerciali che si instaurano entro l'unità economica dei mercati¹⁶.

In tale contesto, l'intervento pubblico non può non implementare strumenti negoziali adeguati ai nuovi fenomeni economici e alla pluralità dei profili giuridici coinvolti.

¹⁴ Cfr. MERUSI, *Coordinamento per comitati e decisione amministrativo*, in *L'amministrazione della società complessa*, a cura di AMATO-MARONGIU, Bologna, 1982.

¹⁵ Cfr. ROSSI, *Il gioco delle regole*, Milano, 2006, p. 58.

¹⁶ Cfr. GALGANO, *Le istituzioni della società industriale*, in *Nazioni senza ricchezza e ricchezze senza nazioni*, Bologna, 1993.

