

Massimo Ragazzo

# UN INQUADRAMENTO SULLE AZIENDE AGRO-ENERGETICHE



La recente pubblicazione del "Decreto Aiuti", n. 50 del 17 maggio 2022, recante misure volte a incrementare la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili da parte delle aziende agricole, costituisce l'occasione per fare il punto sull'evoluzione normativa in materia.

Nell'ambito della normativa internazionale, eurounitaria e nazionale in materia di fonti rinnovabili, sono molteplici le prese d'atto del carattere multifunzionale dell'agricoltura.

In questa prospettiva va rammentato, an-

## il carattere multifunzionale dell'agricoltura

zitutto, il comma 7 dell'art. 12 del d.l.vo n. 387 del 2003, laddove consente la collocazione degli impianti in parola nelle aree agricole, pur affermando, al contempo, che "nell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità..."; trattasi di una disposizione diversa da quella del comma 10, ove si disciplina il ruolo delle Regioni che perseguono un'esigenza diversa, ossia quella di garantire il corretto insediamento degli impianti sotto il profilo paesaggistico.

Quanto stabilito dal citato art. 12, comma 7, del d.l.vo n. 387/2003, ha poi trovato conferma nella previsione del comma 3

dell'art. 15 delle Linee guida nazionali ex d.m. 10 settembre 2010. A tali disposizioni si devono aggiungere quelle rinvenibili all'Allegato 3, paragrafo 17, recante i criteri per l'individuazione delle aree non idonee; ma va anche rammentato il par. 16 delle stesse Linee guida.<sup>1</sup>

D'altronde, è ben noto come la classificazione delle aree agricole secondo il metodo della zonizzazione del Piano regolatore generale non rispondeva, all'origine, all'esigenza di identificazione della vocazione agricola di una parte del territorio ma era più che altro diretta a interporre limitazioni all'edificabilità, al fine di garantire un equilibrio tra aree edificabili e aree libere. Nella logica del PRG, l'interesse agricolo finiva per porsi come interesse debole, destinato a una tutela indiretta,

condizionata specularmente dalle prospettive edificatorie dell'area interessata. Eppure, questo nucleo di tutela si è prestato, da un lato, ad un'interpretazione estensiva ad opera della giurisprudenza e, dall'altro, ad un'evoluzione legislativa, soprattutto per mano delle Regioni.

In particolare, la giurisprudenza ha da tempo affermato che, in sede di pianificazione urbanistica, il verde agricolo non è tanto preordinato alla salvaguardia degli interessi dell'agricoltura, quanto invece ad evitare addensamenti edilizi o espansioni che possono risultare pregiudizievoli per il conveniente equilibrio delle condizioni di vivibilità della popolazione, assicurando quella quota di valori naturalistici e ambientali necessaria a compensare gli effetti dell'e-

1 Di ciò si ha un effettivo riscontro nella giurisprudenza amministrativa: T.A.R. Toscana, Sez. III, 10 marzo 2015, n. 380; T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 24 giugno 2014, n. 1570; T.A.R. Umbria, Sez. I, 23 maggio 2013, n. 303. Secondo costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, l'art. 12 del Dlgs 387/2003 si pone tra i principi fondamentali della materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" che, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, rientra nell'ambito della competenza legislativa concorrente (ex plurimis, sentenze n. 308 del 2011, n. 192 del 2011, n. 124 del 2010, n. 282 del 2009). Il divieto arbitrario, generalizzato e indiscriminato di installare impianti per la produzione di energia rinnovabile è stato giudicato negativamente anche dalla Corte Costituzionale, in plurime occasioni, sin dalle sentenze nn. 119/2010 e 124/2010. Ma anche con la sentenza n. 13/2014, la Corte ha sancito chiaramente che "Il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette in alcun modo che le Regioni prescrivano limiti generali, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione Europea".

spansione urbana (Cons. Stato, Sez. IV, 17 gennaio 1989, n. 5; cfr., altresì Cons. Stato, Sez. IV, 16 dicembre 2016, n. 5334; id. 12 maggio 2016, n. 1917; 16 novembre 2011, n. 6049; 27 luglio 2011, n. 4505; 13 ottobre 2010, n. 7478; 27 luglio 2010, n. 4920).

Le zone agricole, in verità, richiamano solo nel nome un utilizzo dei terreni in linea con gli interessi dell'agricoltura, al punto che, in realtà, la destinazione agricola non preclude la realizzazione di tutte quelle opere che non pregiudicano l'assetto territoriale agricolo e non possono essere convenientemente collocate in altre zone. È proprio alla stregua di questa giurisprudenza che sono state collocate all'interno della zona "E" tutte le attività in contrasto con la vita delle zone residenziali (ex pluribus, Cons. Stato, Sez. V, 28 settembre 1993, n. 968; Cons. Stato, Sez. VI, 9 novembre 1994, n. 1596).

Sul punto, in conclusione, la zonizzazione agricola assume un carattere residuale, salva l'esistenza un espresso divieto nello strumento urbanistico, che prescriva esattamente ed in via esclusiva l'utilizzo produttivo agricolo, salvaguardando espressamente la relativa vocazione (T.R.G.A. Trentino, 19 giugno 2008 n.152).

Pertanto, l'installazione di un impianto fotovoltaico, non solo non preclude al fondo di esprimere la propria vocazione agricola, ma coniugando la produzione agricola con la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, consente di realizzare - proprio e concretamente - quel carattere multifunzionale dell'agricoltura, del quale l'Unione Europea ha ormai da tempo preso atto, come di dirà - funditus - a partire dal successivo paragrafo.

Va da sé che la soluzione tecnologica in

concreto individuata andrà effettivamente valutata in sede di istruttoria come soluzione idonea a garantire la compatibilità tra la produzione agricola e la produzione energetica, nel rispetto delle norme vigenti che tutelano il territorio e il paesaggio.

Nella Comunicazione sulla politica agricola comune post 2020 del 29 novembre 2017 ("Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura"), la Commissione Europea sottolinea che la PAC deve sfruttare il potenziale dell'economia circolare e della bioeconomia, rafforzando contestualmente la tutela dell'ambiente e la lotta e l'adattamento ai cambiamenti climatici e, grazie alle innovazioni disponibili, fra cui quelle tecnologiche, favorire la multifunzionalità dei sistemi agricoli, condizione essenziale per assicurare alle aziende agricole un'adeguata redditività e gli strumenti per rispondere alle diverse sfide dell'economia in termini di maggiore produttività e di migliore sostenibilità ambientale.<sup>2</sup>

Nella stessa Comunicazione della Commissione Europea si sottolinea come "questo approccio (...) consentirebbe di sfruttare al massimo il contributo della PAC verso le priorità e gli obiettivi dell'UE e il conseguimento, da parte degli Stati membri, degli obiettivi in materia di clima e di energia".

La transizione da un'agricoltura fondata su aspetti produttivi verso un'agricoltura che deve essere inserita in uno scenario che riunisce profili economici, funzionali, ecologici e sociali è confermata, ad esempio, dall'art. 5 del Regolamento UE n. 1305/2013, dal quale si desume quanto ampia sia l'interazione tra le ragioni economiche e quelle ambientali. In questa prospettiva, proprio il citato Regolamento UE n. 1305/2013 offre un ulteriore ed utile angolo visuale per mo-

<sup>2</sup> Nella citata Comunicazione viene inoltre ribadita l'esigenza di recuperare quanto le trasformazioni introdotte in agricoltura nel corso del secolo scorso hanno fatto perdere per strada, cioè due delle tre gambe sulle quali si reggeva l'economia agricola: oltre alla produzione (oltre tutto diversificata) di alimenti, quelle di energia e di fibre: un ritorno alla multifunzionalità perduta, utilizzando però le più aggiornate conoscenze scientifiche e tecnologiche. Così, il Position Paper "Nuovo fotovoltaico in ambito agricolo: una scelta green per il Paese e per il clima", elaborato da Coordinamento FREE, Confagricoltura, Elettricità Futura e Italia Solare e presentato nel mese di novembre 2020.

strare il ruolo di perno dell'attività agricola rispetto ad uno sviluppo sostenibile integrato e pluridimensionale.

Spostando l'attenzione su di un'ulteriore tema rilevante, si potrà notare come, diversamente da quanto si possa pensare, l'azienda agricola e, più in particolare, la sua declinazione produttiva di energia, nota anche come azienda agro-energetica, costituisce l'oggetto, diretto o indiretto, di numerose disposizioni, siano esse - o meno - di adattamento dell'ordinamento italiano al diritto internazionale ed eurounitario.

Ora, come poc'anzi accennato, sul versante europeo, la norma fondamentale risulta essere il citato Regolamento UE n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013.

In tale regolamento, in materia di "Sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo", al "considerando" n. 18, si statuisce l'importanza delle piccole e medie imprese all'interno del processo di cambiamento proteso ad un'ottica di occupazione e di sviluppo verde.

Sempre secondo il Regolamento UE n. 1305/2013, dovrebbero essere incoraggiati i progetti che combinano allo stesso tempo agricoltura ed investimenti nelle energie rinnovabili.

Inoltre, all'art. 5 (Priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale), punto 5, lett. b), si legge che l'UE si pone come obiettivo quello di "rendere più efficiente l'uso dell'energia nell'agricoltura e nell'industria alimentare" e, alla lett. c), che si intende "favorire l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili".

All'art. 17 (Investimenti in immobilizzazioni materiali) si prevede che il sostegno nell'ambito del regolamento (quindi, i fondi destinati dall'Unione Europea per lo sviluppo rurale) è destinato a investimenti

materiali e/o immateriali che: "Riguardino l'infrastruttura necessaria allo sviluppo, all'ammodernamento o all'adeguamento dell'agricoltura e della silvicoltura, compresi l'accesso ai terreni agricoli e forestali, la ricomposizione e il miglioramento fondiari, l'approvvigionamento e il risparmio di energia e risorse idriche".

Infine, l'art. 20 (Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali), alla lett. b), nell'indicare nuovamente a chi spettino le somme destinate dal Fondo europeo agricolo, ribadisce che verranno rimborsati gli "investimenti finalizzati alla creazione, al miglioramento o all'espansione di ogni tipo di infrastrutture, compresi gli investimenti nelle energie rinnovabili e nel risparmio energetico".

Quanto all'azienda agricola, è vero che nel nostro ordinamento mancava in origine una definizione normativa di "impresa agricola": occorreva far riferimento alla legge finanziaria del 2006 (Legge 23 dicembre 2005, n. 266), dove, in un quadro peraltro molto articolato, emergevano talune categorie di produzione di energia all'interno dell'azienda agricola, quali le biomasse, i biocarburanti, i biopolimeri e i bio-olistici ottenuti da vegetali provenienti dal fondo e, per l'appunto, i pannelli fotovoltaici.

Segnatamente, l'art. 1, comma 423, della citata legge n. 266/2005, statuisce che la produzione e la cessione di energia elettrica ai gestori delle reti elettriche, da fonti rinnovabili (o agroforestali), effettuate dall'imprenditore agricolo, sono attività connesse e come tali sono produttive di reddito agrario.

Si rammenta inoltre che l'Agenzia delle Entrate è intervenuta con la Circolare n. 32/E del 6 luglio 2009 (recentemente richiamata dalla stessa Agenzia delle Entrate in una Risposta ad interpello del 1° giugno 2022),

per indicare quali siano i criteri da seguire per determinare la prevalenza dei prodotti propri ottenuti dall'azienda agricola in confronto a quelli acquistati presso terzi e utilizzati per la produzione di energia.

In materia è poi intervenuta la legge n. 208/2015 (legge finanziaria per il 2016), al fine di disciplinare l'imposizione fiscale relativa all'attività di produzione di F.E.R., effettuata dagli imprenditori agricoli e in quanto tale considerata, per effetto di quanto previsto dalla già citata legge finanziaria dell'anno 2006, attività connessa di cui all'art. 2135, comma 3, c.c.

Ed ancora: l'art. 2-quater, D.L. 10 gennaio 2006, n. 2, convertito in L. n. 81/2006, inquadra come "agricola" anche l'attività di produzione e di cessione di energia derivante da fonti rinnovabili agroforestali e fotovoltaiche (cfr. Corte di Giustizia UE, Sez. V, 17 ottobre 2019, in causa C-31/18).

Pertanto, è evidente che, anche nel nostro ordinamento, c'è stato un percorso per la realizzazione normativa dell'impresa agricola di produzione energetica che ha valorizzato il vincolo d'interdipendenza funzionale tra la produzione di energia rinnovabile e l'attività del fondo agricolo.

Quell'interdipendenza che, nelle singole procedure autorizzative, dovrà essere sottolineata dai soggetti proponenti in stretta connessione con la soluzione tecnologica in concreto individuata, al fine di garantire un'effettiva compatibilità tra produzione agricola e produzione energetica, senza detrimento per il contesto rurale e, dunque, per la conservazione dei valori paesaggistici; nonché senza sottrazione di suolo all'agricoltura, come peraltro indicato da alcune normative regionali (si segnala, tra le altre, la Deliberazione della Giunta della Regione Puglia 2 agosto 2018, n. 1424). ■

