

Lug/2026

CAMMINO
DIRITTO

Rivista Giuridica



RASSEGNA ARTICOLI GIURIDICI - SETTORE RICERCA -

MENSILE ONLINE

Direttore responsabile: Alessio GIAQUINTO

Comitato Scientifico:

A. Manna, A. Villa, A. Lo Giudice, A. Guasco, A. Sacco Ginevri, A. Patroni Griffi, A. Esposito, A. Pernigotti, A. Tarzia, A. Las Casas, A. Gusmai, A. Saccoccio, C. Salvadores De Arzuaga, C. Petteruti, C. Bologna, C. Grandi, C. Napolitano, C. Troisi, C. Scognamiglio, C. Buccico, C. Dounot, D. Bonaccorsi Di Patti, E. Kuzmin, E. Crespo, E. Catalano, E. Dominguez Redondo, E. La Rocca, E. Cersosimo, E. Damiani, F. Cassibba, F. Giunchedi, F. Vessia, F. Longobucco, G. Mercanti, G. Basini, G. Riccio, G. Lemme, G. Monaco, G. Naglieri, G. Tabasco, G. Losappio, G. Tropea, G. Kalflèche, H. Fariás Echeverría, I. Capelli, I. Alvino, I. Vivas Tesón, J. Peris Riera, J. Da Nobrega Souza, L. Salvaneschi, L. Della Ragione, L. Longhi, L. Kalb, L. Foffani, M. Feola, M. Tiberii, M. Staake, M. Giorgianni, M. Cavallaro, M. Montagnani, M. Rodríguez Montañés, M. Esposito, M. Caterini, M. Pio Fuiano, M. Löhnig, M. Benincasa, M. Lupoi, N. Triggiani, P. Ghionni Crivelli Visconti, P. Troisi, P. Alvazzi Del Frate, P. Albi, P. Valdrini, P. Hilpold, P. Milazzo, P. Dalia, R. Caterina, R. Ursi, R. Aprati, R. Giampetraglia, R. Letteron, R. Palladino, R. Miranda Goncalves, S. Nardi, S. Spuntarelli, S. Regasto, S. Setti, S. Caruso, S. Raffaele, S. Cociani, S. Harrendorf, T. Greco, T. Guerini, W. Huck, Z. Tsolakidis

Comitato dei Revisori:

A. Giocondi, A. Giraldi, C. Della Giustina, C. De Luca, C. Ruocco, C. Migliazza, D. Schirò, F. Prato, G. Fadda, G. Marsico, I. Travaglione, L. Redazione, L. Di Crescenzo, M. Gangi, O. Greco, T. Passarelli, V. Visone, W. Nocerino

Redazione:

- capo redattore I. Taccola
- v.capo redattore G. Ferlisi
- v.capo redattore M. Bottino
- v.capo redattore I. Valentino
- v.capo redattore S. Greco

RIEPILOGO DATI PER IL DEPOSITO PRESSO IL MINISTERO DEI BENI ARTISTICI E CULTURALI - SERVIZIO II - PATRIMONIO BIBLIOGRAFICO E DIRITTO D'AUTORE

Denominazione della Rivista Scientifica: **Cammino Diritto**

ISSN: 2532-9871 - Codice CINECA: E243140 - Rivista ANVUR

Registrazione: Tribunale di Salerno n° 12/2015

Periodicità: Periodico (on-line)

Sede: Via Rosa Jemma 50 84091 Battipaglia (SA)

Editore: CAMMINO DIRITTO Srl
ISP (Internet Service Provider): aruba.it – www.camminodiritto.it
Indirizzo web: <https://www.camminodiritto.it>
Indirizzo e-mail: direzione@camminodiritto.it

Tutti i contributi pubblicati in questo fascicolo hanno superato una procedura di peer review, attuata secondo principi di trasparenza, autonomia e indiscusso prestigio scientifico dei revisori, individuati secondo criteri di competenza tematica e di rotazione all'interno dei membri del Comitato scientifico. Ciascun lavoro soggetto alla procedura viene esaminato in forma anonima da un revisore

1 - IDENTITÀ DIGITALE SELETTIVA E PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI: WALLET EUROPEO E RESPONSABILITÀ PER ATTRIBUTI ECCEDENTI

autore/i **Antonio Visicchio**, pubblicato giovedì 9 luglio 2026

2 - L'AGRIVOLTAICO COME MODELLO DI COMPOSIZIONE TRA TRANSIZIONE ENERGETICA E TUTELA DEL SUOLO AGRICOLO: PROFILI GIURIDICI E CRITICITÀ

autore/i **Fabio Tarantini**, pubblicato giovedì 23 luglio 2026

3 - DONO, SCAMBIO, DAZIO. LA FINE DELLA RECIPROCIÀ

autore/i **Andrea Racca Fili**, pubblicato lunedì 27 luglio 2026

IDENTITÀ DIGITALE SELETTIVA E PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI: WALLET EUROPEO E RESPONSABILITÀ PER ATTRIBUTI ECCEDENTI

Il contributo analizza l'EUDI Wallet e l'IT-Wallet come infrastrutture della presenza giuridica della persona nell'ambiente digitale. La tesi è che il wallet non serva solo a identificare meglio, ma a identificare meno quando sia sufficiente provare un attributo. Da tale premessa deriva una ricostruzione della responsabilità dei soggetti pubblici e privati che richiedano o inducano la comunicazione di attributi eccedenti, in violazione dei principi di minimizzazione, proporzionalità e correttezza tra GDPR, eIDAS 2.0, Digital Services Act e diritto civile.

autore **Antonio Visicchio**



Abstract ENG

The article examines the EUDI Wallet and the Italian IT-Wallet as infrastructures of the legal presence of the person in the digital environment. Its thesis is that the wallet should not merely identify better, but identify less whenever proof of a single attribute is sufficient. On this basis, the article reconstructs the liability of public and private actors that request or induce the disclosure of excessive attributes, in breach of data minimisation, proportionality and fairness under the GDPR, eIDAS {URL}

Sommario: 1. Dalla protezione del dato alla misura dell'identità rivelata; 2. Il portafoglio europeo di identità digitale nel Regolamento (UE) 2024/1183; 3. IT-Wallet e diritto interno: l'art. 64-quater del Codice dell'amministrazione digitale; 4. Minimizzazione, attributi e selective disclosure; 5. Age assurance e tutela dei minori online tra GDPR e Digital Services Act; 6. Relying parties e responsabilità da richiesta eccedente; 7. La sovra-esposizione dell'identità digitale come problema civilistico; 8. Conclusioni: una teoria della proporzione identitaria.

1. Dalla protezione del dato alla misura dell'identità rivelata

Il diritto della protezione dei dati personali è stato spesso descritto come diritto del controllo: controllo sull'informazione che riguarda la persona, sulla sua circolazione, sulla sua conservazione e sul suo impiego. L'interessato vi appare come titolare di una serie di poteri (conoscere, accedere, rettificare, opporsi, cancellare) esercitati dinanzi a un apparato informativo che raccoglie e ordina dati personali. Questa figura non scompare. Ma non basta più.^{1, 2, 3, 4, 5, 6}

Nell'era digitale in cui oggi viviamo, il problema non è soltanto se un dato possa essere trattato. Infatti, non tutto ciò che identifica serve a qualificare; non tutto ciò che qualifica deve identificare. Vi sono situazioni nelle quali l'ordinamento, il mercato o l'amministrazione non hanno bisogno del nome, della data di nascita, dell'indirizzo, del documento, ma soltanto della prova di una qualità: la maggiore età, l'abilitazione professionale, la residenza, la titolarità di un permesso, l'appartenenza a una categoria giuridicamente rilevante.

Qui si consuma un passaggio teorico di notevole rilievo. La protezione non si esaurisce nel divieto o nel consenso. Essa si sposta a monte, nell'architettura stessa della rivelazione del dato. Non si tratta soltanto di dire sì o no al trattamento, ma di conformare la porzione di identità che viene esposta nel rapporto digitale. Il consenso, da solo, non governa la misura; può anzi legittimare, nella pratica, forme di resa informativa quando il soggetto sia posto dinanzi all'alternativa tra comunicare più del necessario o restare escluso dal servizio.

Il portafoglio europeo di identità digitale si colloca esattamente in questa faglia. Esso promette di semplificare l'identificazione, ma la sua funzione più alta non è identificare sempre. È, piuttosto, consentire di non identificare quando l'identificazione piena è inutile, sproporzionata, eccedente. La tecnica, in questa prospettiva, non amplia soltanto la capacità dell'ordinamento di conoscere la persona; può anche limitarla, contenerla, misurarla.

Il lessico della minimizzazione acquista allora un significato nuovo. Non designa soltanto una regola di buona amministrazione del dato, né una clausola tecnica di compliance. Esprime una misura giuridica della presenza personale. Il soggetto non è più costretto a "consegnarsi" integralmente al servizio digitale. Può, d'altronde, apparire secondo attributi, e dunque secondo frammenti funzionali della propria identità.

La domanda privatistica nasce qui: chi decide quale attributo sia necessario? Chi risponde della richiesta eccedente? Quale rimedio spetta alla persona quando l'accesso a un servizio sia condizionato alla comunicazione di dati ulteriori rispetto a quelli pertinenti? E, soprattutto, può configurarsi una responsabilità da sovra-esposizione dell'identità digitale?

L'espressione può apparire nuova, ma il problema è antico. Ogni relazione giuridica implica una rappresentazione del soggetto. Il contraente, il consumatore, il paziente, il minore, il cittadino, l'utente non sono figure neutre: sono identità funzionali, ritagliate dalla norma secondo lo scopo del rapporto. Il digitale rende questa operazione più intensa e più rischiosa, perché ogni richiesta di attributo può trasformarsi in conservazione, correlazione, profilazione, circolazione ulteriore.

L'identità digitale selettiva, allora, non è una categoria informatica. È una categoria giuridica della misura. Essa impone di ripensare il rapporto tra persona, dato e responsabilità non più secondo la sola alternativa tra trattamento lecito e trattamento illecito, ma secondo il criterio, più sottile e più esigente, della proporzione tra qualità richiesta e fine perseguito.

2. Il portafoglio europeo di identità digitale nel Regolamento (UE) 2024/1183

Il Regolamento (UE) 2024/1183 modifica il Regolamento (UE) n. 910/2014 e istituisce il quadro europeo relativo all'identità digitale. La scelta dell'Unione non è marginale. L'identificazione elettronica non viene più considerata soltanto come infrastruttura di fiducia per le transazioni, ma come condizione di accesso ai servizi pubblici e privati in uno spazio digitale unitario.^{7, 8}

Il portafoglio europeo di identità digitale è destinato a consentire a persone fisiche e giuridiche di identificarsi, autenticarsi e condividere attestati elettronici di attributi in un contesto transfrontaliero. La novità non va ridotta a un mero avanzamento dell'identificazione elettronica. Se così fosse, il wallet sarebbe soltanto un documento più comodo, un contenitore digitale di credenziali già note, una tessera senza carta. Il suo significato sistematico è più profondo: l'identità non viene più pensata come blocco unitario, bensì come insieme di attributi giuridicamente spendibili.^{9, 10}

Il soggetto non è soltanto chi è; è anche ciò che può provare di essere rispetto a una determinata relazione. Questa scomposizione dell'identità in attributi non impoverisce la persona, se governata dal diritto; al contrario, può proteggerla. L'identificazione piena è spesso eccessiva. L'attributo selettivo è l'esatta quantità di persona richiesta dal rapporto.

La funzione del diritto è impedire che questa scomposizione degeneri in cattura. L'attributo, proprio perché più agevole da esibire, rischia di diventare più agevole da pretendere. Il pericolo non è soltanto il trattamento abusivo di un dato già acquisito, ma la normalizzazione della richiesta eccedente: chiedere tutto perché è tecnicamente possibile; pretendere più attributi perché il sistema li rende disponibili; subordinare l'accesso a un servizio alla rivelazione di una identità più ampia di quella necessaria.

In tal modo, la libertà promessa dal wallet potrebbe rovesciarsi nel suo contrario. Lo strumento nato per ridurre la frizione identificativa potrebbe diventare una infrastruttura di pressione identitaria. Di qui l'esigenza di spostare l'analisi dal titolare del wallet al soggetto che richiede l'attributo: la pubblica amministrazione, la piattaforma, il prestatore di servizi, il professionista, l'impresa, il wallet-relying party.

Il punto non è soltanto tecnico, ma civilistico. La richiesta di attributi è un atto inserito in una relazione. Può precedere un contratto, condizionare l'accesso a un servizio, incidere

sulla libertà di scelta, determinare asimmetrie informative, selezionare utenti, escludere soggetti. Essa, dunque, deve essere valutata alla luce della correttezza, della buona fede, della proporzionalità e della tutela dell'affidamento.

La categoria del *relying party*, valorizzata anche dalla normativa di attuazione sulla registrazione dei soggetti che intendono fare affidamento sul wallet, conferma che la richiesta di attributi non è un gesto neutrale. Essa è un comportamento qualificato, imputabile, tracciabile, suscettibile di controllo. Il diritto dell'identità digitale, perciò, non è soltanto diritto dell'emissione delle credenziali, ma anche diritto della domanda di identità.¹¹

3. IT-Wallet e diritto interno: l'art. 64-quater del Codice dell'amministrazione digitale

Nel diritto interno, il Sistema IT-Wallet trova la propria base nell'art. 64-quater del Codice dell'amministrazione digitale, introdotto nell'ambito delle misure di attuazione del PNRR. La disposizione istituisce il Sistema di portafoglio digitale italiano, destinato a valorizzare e rafforzare l'interoperabilità tra le banche dati pubbliche e a favorire la diffusione di servizi in rete erogati da soggetti pubblici e privati.^{12, 13}

La formula legislativa è significativa. Essa non guarda soltanto alla pubblica amministrazione, ma include l'interazione tra pubblico e privato. L'identità digitale diviene infrastruttura di accesso a servizi, rapporti, utilità. È, dunque, un dispositivo di circolazione giuridica della persona.

Tale circolazione deve essere sorvegliata. L'interoperabilità, se priva di limiti, può trasformarsi in esposizione sistemica. L'efficienza, quando si emancipa dalla proporzione, diventa dominio informativo. Il diritto privato è chiamato a intervenire proprio qui: non contro la tecnica, ma dentro la tecnica; non per arrestare il processo di digitalizzazione, ma per attribuirgli forma, responsabilità e misura.

Il parere reso dal Garante per la protezione dei dati personali sugli schemi di decreto relativi al Sistema IT-Wallet conferma la centralità della protezione dei dati già nella fase regolatoria. La consultazione preventiva dell'Autorità non è un adempimento ornamentale; è il segno che l'architettura del wallet non può essere valutata soltanto in termini di funzionalità amministrativa o di efficienza dei servizi, ma deve misurarsi con i rischi per gli interessati.¹⁴

Il Sistema IT-Wallet, dunque, non può essere studiato solo come segmento del governo digitale. Esso si colloca in un punto di incrocio: amministrazione digitale, mercato dei servizi, protezione dei dati, identità personale, responsabilità civile. La persona vi entra

non come utente astratto, ma come centro di imputazione di attributi, diritti, rischi e aspettative.

La dimensione nazionale assume, inoltre, un rilievo specifico perché il wallet italiano potrà costituire la forma ordinaria di incontro tra cittadini, pubbliche amministrazioni e operatori privati. In tale contesto, il tema decisivo non sarà soltanto la disponibilità tecnica del servizio, ma la sua grammatica giuridica: quali attributi siano richiedibili, da chi, per quali finalità, con quali obblighi di informazione, con quali limiti di conservazione e con quali responsabilità in caso di eccesso.

La pubblica amministrazione digitale, se vuole restare amministrazione costituzionale, non può assumere la disponibilità del dato come equivalente della sua necessità. Il privato, se vuole operare in un ecosistema fiduciario, non può trasformare la credenziale in occasione di appropriazione informativa. La misura dell'identità diviene così un criterio comune di legalità amministrativa e di correttezza negoziale.

4. Minimizzazione, attributi e selective disclosure

Il principio di minimizzazione, enunciato dall'art. 5, par. 1, lett. c), GDPR, impone che i dati personali siano adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità del trattamento. Nella pratica corrente, tale principio è stato spesso letto come regola interna al trattamento: raccogliere meno dati, conservarli per meno tempo, limitarne gli accessi, ridurre la circolazione. Questa lettura rimane corretta, ma non esaurisce la portata della norma.^{15, 16, 17, 18, 19}

Nel contesto dell'identità digitale selettiva, la minimizzazione opera prima della raccolta. Essa non governa soltanto ciò che accade dopo che il dato è stato acquisito; governa la legittimità stessa della domanda di identità. Se basta sapere che un soggetto è maggiorenne, chiedere la data di nascita è già troppo. Se basta provare una qualifica professionale, pretendere l'intero documento di identità può essere eccedente. Se basta accertare la residenza in un Comune, conservare indirizzo, codice fiscale e copia del documento può violare la misura funzionale del rapporto.

La selective disclosure, ossia la rivelazione selettiva degli attributi, traduce in architettura ciò che il GDPR prescrive in forma di principio. Essa consente al soggetto di comunicare soltanto l'informazione necessaria, lasciando non rivelato tutto ciò che non serve alla finalità. La protezione non nasce più soltanto dalla promessa del titolare del trattamento, ma dalla configurazione stessa del rapporto informativo.

Questo spostamento è decisivo. Il diritto della protezione dei dati ha conosciuto a lungo una tensione tra regole ex ante e rimedi ex post. Informative, consensi, registri, valutazioni d'impatto e misure di sicurezza appartengono al primo versante; reclami,

sanzioni e risarcimenti al secondo. Il wallet, se correttamente progettato e utilizzato, può introdurre una terza forma di tutela: la prevenzione strutturale dell'eccedenza identitaria.

L'art. 25 GDPR consente di fondare giuridicamente tale passaggio. La protezione dei dati fin dalla progettazione e per impostazione predefinita non chiede soltanto di adottare misure tecniche adeguate. Essa impone che le impostazioni di default siano orientate alla limitazione del trattamento. Nel wallet, questa regola può assumere una forma molto concreta: l'opzione normale non deve essere la rivelazione dell'identità piena, ma la presentazione dell'attributo minimo idoneo a soddisfare la finalità.^{20, 21}

La tecnica, però, non basta. La selective disclosure protegge soltanto se il soggetto che richiede l'attributo è vincolato a chiedere il minimo. In caso contrario, il wallet offrirebbe all'utente la possibilità di rivelare meno, ma il servizio potrebbe continuare a pretendere di più. Il problema si sposta allora dal potere dell'interessato alla responsabilità del richiedente.

L'identità selettiva non è soltanto autodeterminazione informativa; è relazione regolata. Il diritto non deve limitarsi a celebrare la libertà dell'utente di scegliere quali attributi esibire, perché tale libertà è spesso debole, compressa da asimmetrie tecniche, economiche e sociali. Deve invece costruire doveri oggettivi di proporzione in capo a chi organizza il servizio e governa il punto di accesso.

5. Age assurance e tutela dei minori online tra GDPR e Digital Services Act

L'age assurance costituisce il caso applicativo più immediato dell'identità digitale selettiva. Essa non esaurisce il tema, ma lo rende visibile. Per impedire l'accesso dei minori a contenuti o servizi non appropriati, l'ordinamento non ha necessariamente bisogno di conoscere chi sia l'utente. Ha bisogno di sapere se egli superi una determinata soglia di età.

La differenza è essenziale. Un sistema che richieda copia del documento, data di nascita, nome, cognome, indirizzo o codice fiscale produce un'identificazione sovrabbondante rispetto allo scopo. Un sistema che consenta di provare soltanto il superamento della soglia di età realizza invece una tutela simultanea: protegge il minore dal contenuto nocivo e protegge l'adulto dalla rivelazione non necessaria della propria identità.

Il Digital Services Act, all'art. 28, impone ai fornitori di piattaforme online accessibili ai minori misure appropriate e proporzionate per garantire un elevato livello di privacy, sicurezza e protezione dei minori. La Commissione europea ha poi adottato linee guida dedicate alla protezione dei minori online, destinate a orientare la valutazione di conformità delle piattaforme. Il punto rilevante, ai fini del presente studio, è che la protezione del minore non può essere realizzata sacrificando senza misura la protezione

dei dati degli altri utenti.^{22, 23}

La stessa impostazione emerge dallo Statement 1/2025 dell'European Data Protection Board sull'age assurance. L'EDPB individua la necessità di soluzioni proporzionate, fondate sul rischio e rispettose dei principi di minimizzazione, protezione dei dati fin dalla progettazione e limitazione della finalità. L'età diviene così un attributo da provare, non una identità da consegnare.²⁴

Il diritto italiano offre un laboratorio significativo nella disciplina dell'accesso a contenuti pornografici online. L'art. 13-bis del {URL}^{25, 26}

Tale modello è prezioso sul piano sistematico. Il sito o la piattaforma non dovrebbero conoscere l'identità dell'utente; il soggetto che fornisce la prova dell'età non dovrebbe conoscere il servizio al quale l'utente intende accedere. Si realizza così una doppia separazione informativa: chi conosce l'identità non conosce la destinazione; chi conosce la destinazione non conosce l'identità. Il diritto costruisce una distanza per impedire la cattura.²⁷

L'Age Verification Manual della Commissione europea, relativo all'EUDI Wallet, muove nella medesima direzione: il wallet consente di confermare il superamento di una soglia di età senza rivelare la data di nascita completa o altre informazioni identificative. Qui si coglie la forza della selective disclosure. Non è un artificio tecnico per specialisti, ma il modo in cui la protezione dei dati diventa forma del rapporto.²⁸

L'age assurance deve però restare, nel presente lavoro, un caso e non l'oggetto esclusivo dell'indagine. Se l'articolo si fermasse alla tutela dei minori, ricadrebbe in un campo già frequentato. Il punto più ampio è che ogni servizio digitale potrà essere tentato di chiedere più attributi del necessario: età, genere, residenza, qualifica, reddito, abilitazione, appartenenza, stato familiare, condizione sanitaria. L'age assurance mostra la strada; la responsabilità da sovra-esposizione ne definisce il presidio.

6. Relying parties e responsabilità da richiesta eccedente

La figura del wallet-relying party consente di individuare il punto giuridico della responsabilità. Il relying party è il soggetto che richiede e utilizza l'informazione o l'attestato presentato mediante wallet. Non è un destinatario casuale del dato, ma il soggetto che formula la domanda di identità e organizza le condizioni di accesso al servizio.

Questa domanda non è neutrale. Essa può essere corretta o eccedente, proporzionata o invasiva, necessaria o meramente opportunistica. Può limitarsi a chiedere un attributo

minimo, oppure può indurre l'utente a rivelare l'intera credenziale. Può essere costruita in modo chiaro, oppure mediante interfacce che spingano alla condivisione massima. Può rispettare la destinazione dell'attributo, oppure favorire conservazione, correlazione e riuso.

La normativa di attuazione sulla registrazione dei wallet-relying parties conferma che tale soggetto deve essere identificabile nel sistema. La registrazione non ha soltanto funzione amministrativa; essa rende possibile attribuire responsabilità a chi chiede attributi digitali. Il diritto della fiducia digitale non può restare diritto della sola infrastruttura: deve diventare anche diritto del comportamento del richiedente.

La responsabilità da richiesta eccedente può assumere forme diverse. In primo luogo, vi è la responsabilità da violazione dei principi del GDPR, quando la richiesta determini trattamento non conforme ai principi di minimizzazione, limitazione della finalità, trasparenza o protezione fin dalla progettazione. In secondo luogo, vi è la responsabilità da scorrettezza relazionale, quando l'accesso a un servizio sia subordinato a una comunicazione non necessaria di attributi e la posizione dell'utente sia compressa da asimmetria informativa o dipendenza funzionale. In terzo luogo, vi è la responsabilità da lesione della sfera personale, ove l'eccesso identitario produca danno risarcibile.

Nel rapporto contrattuale o precontrattuale, gli artt. 1175, 1337 e 1375 {URL} ²⁹

Fuori dal rapporto obbligatorio, l'art. 2043 {URL} : occorrono violazione, danno e nesso causale, pur non essendo richiesto che il danno non patrimoniale raggiunga una soglia minima di gravità. ^{30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38}

Il rischio, dunque, è duplice: da un lato, banalizzare la responsabilità, trasformando ogni irregolarità in risarcimento; dall'altro, svuotarla, riducendo la sovra-esposizione a mera inosservanza formale. La via corretta è intermedia. La richiesta eccedente è giuridicamente rilevante già come violazione del modello di proporzione; diviene fonte di risarcimento quando produca un pregiudizio effettivo, anche non patrimoniale, causalmente collegato all'eccesso.

In questa prospettiva, la responsabilità del relying party non è responsabilità per il solo fatto di avere chiesto un dato. È responsabilità per avere chiesto più identità di quella che il rapporto richiedeva.

7. La sovra-esposizione dell'identità digitale come problema civilistico

La nozione di sovra-esposizione dell'identità digitale indica la comunicazione, la richiesta o l'induzione alla comunicazione di attributi personali eccedenti rispetto alla finalità del rapporto. Essa non coincide necessariamente con la divulgazione pubblica.

Può realizzarsi anche in un rapporto riservato, quando il soggetto sia costretto a rendere conoscibili qualità o dati non necessari per ottenere un servizio, concludere un contratto, accedere a una piattaforma o interagire con la pubblica amministrazione.

La categoria deve essere tenuta distinta da figure vicine. Non è soltanto data breach, perché può avvenire senza violazione di sicurezza. Non è soltanto trattamento illecito, perché il problema può emergere già nella fase della richiesta. Non è soltanto lesione dell'identità personale classica, perché non riguarda necessariamente il travisamento dell'immagine sociale, ma l'eccesso di rivelazione funzionale. Non è soltanto profilazione, perché può precedere o rendere possibile la profilazione.

La sua peculiarità consiste nel rapporto tra finalità e identità. Il soggetto entra nella relazione con più persona di quanta ne occorra. L'ordinamento deve chiedersi se tale eccedenza sia giustificata. La domanda non è diversa, nella sua struttura, da quella che il diritto privato conosce quando misura la proporzione tra mezzo e scopo, tra potere e interesse, tra adempimento e aggravamento, tra informazione e affidamento.

L'identità personale, nella tradizione civilistica, è stata costruita come interesse alla corretta rappresentazione del soggetto. L'identità digitale selettiva impone un passaggio ulteriore: non soltanto essere rappresentati correttamente, ma non essere rappresentati più del necessario. La persona non chiede solo di non essere deformata; chiede di non essere integralmente consegnata quando basta una qualità.^{39, 40, 41, 42, 43, 44}

In ciò risiede la portata privatistica della tesi. Il wallet non è soltanto una infrastruttura di sicurezza. È una tecnica di misura della personalità nel rapporto. La sua disciplina deve essere letta insieme alle categorie della persona, dell'affidamento, della correttezza e della responsabilità. La protezione dei dati personali diviene così diritto della misura, e il diritto privato torna a svolgere la sua funzione più propria: contenere il potere nella relazione.

La sovra-esposizione può produrre pregiudizi diversi. Può generare perdita di controllo informativo, rischio concreto di correlazione tra servizi, esclusione o discriminazione, esposizione indebita di qualità personali, incremento del rischio di frode o furto d'identità, compressione della libertà di scelta. La risarcibilità dipenderà dalla prova del danno e dal regime applicabile, ma la rilevanza dell'eccesso non può essere negata.

La recente letteratura tecnico-giuridica sui wallet digitali segnala, peraltro, un rischio empiricamente plausibile: gli utenti possono essere indotti a rivelare credenziali o attributi in misura superiore al necessario, soprattutto quando l'interfaccia o il contesto non offrono raccomandazioni chiare. Ciò conferma che la protezione non può essere affidata alla sola razionalità individuale dell'utente. Occorrono obblighi oggettivi di

progettazione, richiesta minima e responsabilità del richiedente.⁴⁵

La categoria proposta non pretende di sostituire il GDPR, né di creare una responsabilità autonoma priva di base normativa. Essa mira a ordinare un fenomeno nuovo attraverso strumenti esistenti: minimizzazione, privacy by design, limitazione della finalità, correttezza, buona fede, affidamento, danno da trattamento illecito, illecito civile. Il suo valore è sistematico: mostra che l'identità digitale non è solo un problema di accesso, ma di misura giuridica della persona.^{46, 47, 48, 49}

8. Conclusioni: una teoria della proporzione identitaria

Il portafoglio europeo di identità digitale e il Sistema IT-Wallet italiano aprono una fase nuova nella disciplina della persona digitale. Il problema non è più soltanto garantire che l'identificazione sia sicura, interoperabile e transfrontaliera. Il problema è stabilire quanta identità debba circolare in ciascun rapporto.

La tesi qui proposta può essere riassunta in una formula: il wallet non tutela la persona perché consente di identificarla meglio, ma perché consente di identificarla meno. La sicurezza dell'identificazione resta essenziale, ma non esaurisce la funzione dello strumento. La sua capacità più innovativa consiste nel rendere possibile una presenza selettiva: non il documento, ma l'attributo; non l'identità intera, ma la qualità necessaria; non la massima conoscenza, ma la conoscenza proporzionata.

Da questa prospettiva derivano tre conseguenze. La prima è che la minimizzazione deve essere letta come principio architetturale e relazionale. Essa non riguarda soltanto la fase successiva alla raccolta, ma la legittimità della richiesta di attributi. La seconda è che i relying parties assumono una posizione di responsabilità qualificata, perché governano la domanda di identità e possono trasformare il wallet in strumento di libertà o di pressione informativa. La terza è che la sovra-esposizione dell'identità digitale costituisce un problema civilistico, da ricostruire attraverso GDPR, eIDAS {URL}⁵⁰

La disciplina europea dell'identità digitale non deve essere letta come pura normazione tecnica. Essa incide sul modo in cui la persona appare nel mercato, nell'amministrazione, nella piattaforma, nel contratto. Ogni attributo richiesto è una forma di qualificazione giuridica; ogni attributo eccedente è una possibile lesione della misura personale.

Il compito del giurista è impedire che la tecnica renda naturale ciò che giuridicamente resta eccezionale: chiedere più identità del necessario. La persona non è un fascio illimitato di dati disponibili. È un centro di imputazione che l'ordinamento deve proteggere anche nella forma minima, discreta, selettiva della sua apparizione digitale.

Per questo la futura stagione del wallet non si giocherà soltanto sull'efficienza delle

credenziali, ma sulla qualità giuridica delle richieste. Un ecosistema digitale maturo non è quello in cui tutti possono identificare tutti, ma quello in cui ciascuno può chiedere e conoscere soltanto ciò che serve. La civiltà del dato, se vuole restare civiltà della persona, deve diventare civiltà della misura.

Note e riferimenti bibliografici

1. {URL}
2. Bundesverfassungsgericht, 15 dicembre 1983, Volkszählungsurteil, sul principio di autodeterminazione informativa nella società informatizzata.
3. S. Rodotà, *Tecnologie e diritti*, Bologna, il Mulino, 1995.
4. S. Rodotà, *Persona, riservatezza, identità*. Prime note sistematiche sulla protezione dei dati personali, in *Rivista critica del diritto privato*, 1997, p. 583 ss.
5. S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2012.
6. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 7 e 8; CEDU, art. 8; Convenzione n. 108 del Consiglio d'Europa, come modernizzata dal Protocollo CETS n. 223.
7. Regolamento (UE) 2024/1183 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che modifica il Regolamento (UE) n. 910/2014 per quanto riguarda l'istituzione del quadro europeo relativo a un'identità digitale.
8. Regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno.
9. Sul portafoglio europeo di identità digitale, cfr. il nuovo art. 5-bis del Regolamento (UE) n. 910/2014, come modificato dal Regolamento (UE) 2024/1183; sul ruolo dei wallet-relying parties, cfr. il nuovo art. 5-ter e la normativa di esecuzione.
10. European Digital Identity Wallet Architecture and Reference Framework, versione aggiornata disponibile nel repository ufficiale dell'EU Digital Identity Wallet: documento tecnico-istituzionale non normativo, utile per definizioni, attori e interazioni dell'ecosistema wallet.
11. Commission Implementing Regulation (EU) 2025/848 of 6 May 2025, laying down rules for the application of Regulation (EU) No 910/2014 as regards the registration of wallet-relying parties.
12. {URL}
13. Dipartimento per la trasformazione digitale, Sistema IT-Wallet, scheda istituzionale:

il sistema è collegato all'introduzione dell'art. 64-quater CAD e alla costruzione del portafoglio digitale italiano.

14. Garante per la protezione dei dati personali, Parere sugli schemi di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'art. 64-quater del {URL}

15. Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, Regolamento generale sulla protezione dei dati personali.

16. F. Pizzetti, Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali. Dalla Direttiva 95/46 al nuovo Regolamento europeo, Torino, Giappichelli, 2016.

17. Art. 5, par. 1, lett. c), Regolamento (UE) 2016/679: principio di minimizzazione dei dati.

18. {URL}

19. {URL}

20. Art. 25 Regolamento (UE) 2016/679: protezione dei dati fin dalla progettazione e protezione per impostazione predefinita.

21. Art. 32 Regolamento (UE) 2016/679: sicurezza del trattamento; art. 35 Regolamento (UE) 2016/679: valutazione d'impatto sulla protezione dei dati.

22. Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativo a un mercato unico dei servizi digitali, in particolare art. 28 sulla protezione online dei minori.

23. Commissione europea, Guidelines on measures to ensure a high level of privacy, safety and security for minors online, pursuant to Article 28(4) of Regulation (EU) 2022/2065, Comunicazione pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 2025/C 5519.

24. European Data Protection Board, Statement 1/2025 on Age Assurance, adopted on 11 February 2025.

25. {URL}

26. AGCOM, delibera n. 96/25/CONS dell'8 aprile 2025, pubblicata il 12 maggio 2025, Adozione delle modalità tecniche e di processo per l'accertamento della maggiore età degli utenti in attuazione della legge 13 novembre 2023, n. 159.

27. AGCOM, Allegato A alla delibera n. 96/25/CONS, ove sono indicati i requisiti minimi dei sistemi di verifica dell'età, tra cui minimizzazione, assenza di profilazione, doppio anonimato e separazione tra soggetto che fornisce la prova dell'età e servizio destinatario.
28. Commissione europea, The Age Verification Manual, EU Digital Identity Wallet, 2026: il caso d'uso della verifica dell'età viene collegato alla selective disclosure, con conferma della soglia di età senza rivelazione della data di nascita completa o di altri dati identificativi.
29. Nel diritto civile interno, il richiamo agli artt. 1175, 1337 e 1375 {URL}
30. L'art. 2043 {URL}
31. Art. 82 Regolamento (UE) 2016/679: diritto al risarcimento e responsabilità.
32. Corte di giustizia UE, 4 maggio 2023, C-300/21, UI c. Österreichische Post AG: la mera violazione del GDPR non basta a fondare il diritto al risarcimento; occorrono violazione, danno e nesso causale, senza soglia minima di gravità del danno non patrimoniale.
33. Corte di giustizia UE, 14 dicembre 2023, C-340/21, VB c. Natsionalna agentsia za prihodite: il timore di un possibile uso illecito dei dati può integrare danno non patrimoniale se concreto e fondato.
34. Corte di giustizia UE, 14 dicembre 2023, C-456/22, Gemeinde Ummendorf: da leggere in continuità con C-300/21 sul danno non patrimoniale da violazione del GDPR.
35. Corte di giustizia UE, 25 gennaio 2024, C-687/21, BL c. MediaMarktSaturn: l'errore umano nella consegna di un documento contenente dati personali non prova automaticamente l'inadeguatezza delle misure tecniche e organizzative; resta centrale l'accertamento concreto.
36. Corte di giustizia UE, 11 aprile 2024, C-741/21, GP c. juris GmbH: la funzione dell'art. 82 GDPR resta compensativa e non punitiva.
37. Corte di giustizia UE, 20 giugno 2024, C-590/22, PS c. PS GbR; Corte di giustizia UE, 20 giugno 2024, cause riunite C-182/22 e C-189/22, Scalable Capital GmbH, per gli sviluppi successivi sulla liquidazione del danno non patrimoniale ex art. 82 GDPR.
38. Cass., Sez. Un., 11 novembre 2008, nn. 26972-26975, sul danno non patrimoniale nel sistema interno: riferimento utile soltanto per il quadro civilistico generale e non per sostituire l'autonomia interpretativa dell'art. 82 GDPR.

39. Sulla nozione classica di identità personale, v. V. Zeno-Zencovich, *Identità personale*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, sez. civ., vol. IX, Torino, UTET, 1993, p. 294 ss.
40. G. Resta, *Identità personale e identità digitale*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2007, p. 511 ss.
41. G. Pino, *Il diritto all'identità personale. Interpretazione costituzionale e creatività giurisprudenziale*, Bologna, il Mulino, 2003.
42. G. Pino, *L'identità personale*, in S. Rodotà, P. Zatti, a cura di, *Trattato di biodiritto. Ambito e fonti del biodiritto*, Milano, Giuffrè, 2010.
43. G. Finocchiaro, *Identità personale su Internet: il diritto alla contestualizzazione dell'informazione*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2012, fasc. 3.
44. Cass. civ., 22 giugno 1985, n. 3769, caso Veronesi, tradizionalmente richiamata tra i precedenti di riconoscimento del diritto all'identità personale; da usare solo se si amplia il paragrafo storico sulla formazione della categoria.
45. S. Zingg, D. Lain, Y. Nakatsuka, K. Kostiainen, S. Bechtold, S. Čapkun, *Credential Disclosure in (EU) Digital Identity Wallets: Privacy Risks and Practical Mitigations*, preprint 2026: fonte non peer reviewed, utile soltanto come indicatore empirico del rischio di eccessiva disclosure da parte degli utenti.
46. A. Mantelero, *Beyond Data. Human Rights, Ethical and Social Impact Assessment in AI*, The Hague, {URL}
47. {URL}
48. Il presente contributo assume la sovra-esposizione dell'identità digitale come categoria ricostruttiva, non come fattispecie autonoma tipizzata. La sua funzione è ordinare obblighi e rimedi già esistenti intorno alla proporzione tra attributo richiesto e finalità perseguita.
49. La distinzione tra illiceità del trattamento e danno risarcibile deve restare ferma: la prima può rilevare sul piano conformativo, inibitorio, sanzionatorio o rimediale; il secondo richiede allegazione e prova del pregiudizio, anche non patrimoniale, secondo il regime applicabile.
50. La responsabilità del relying party va intesa come responsabilità per eccesso nella domanda di identità: non per il solo fatto di richiedere un attributo, ma per l'assenza di

necessità, proporzione e trasparenza nella sua richiesta o nel suo successivo impiego.

* Il simbolo {URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:

<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=11839>

L'AGRIVOLTAICO COME MODELLO DI COMPOSIZIONE TRA TRANSIZIONE ENERGETICA E TUTELA DEL SUOLO AGRICOLO: PROFILI GIURIDICI E CRITICITÀ

Il presente contributo analizza l'agrivoltaico quale istituto giuridico emergente nell'ordinamento italiano, indagandone la capacità di comporre il conflitto strutturale tra l'accelerazione della transizione energetica e la tutela del suolo agricolo. Muovendo dal quadro costituzionale ridisegnato dalla L. cost. 1/2022 e dal sistema di pressioni convergenti derivanti dal Green Deal europeo, dal pacchetto Fit for 55, dal PNIEC e dal PNRR, l'articolo ricostruisce la definizione normativa dell'agrivoltaico introdotta dall'art. 22-bis del D.Lgs. 199/2021, ne esamina il regime autorizzativo alla luce del Testo Unico F.E.R. (D.Lgs. 190/2024) e ne valuta il sistema incentivante della Misura M2C2-I.1.1

autore **Fabio Tarantini**



Abstract ENG

This article examines agrivoltaics as an emerging legal institution in the Italian legal order, investigating its capacity to reconcile the structural conflict between the acceleration of the energy transition and the protection of agricultural land. Starting from the constitutional framework reshaped by Constitutional Law 1/2022 and the system of converging pressures arising from the European Green Deal, the Fit for 55 package, the PNIEC and the PNRR, the article reconstructs the legal definition of agrivoltaics introduced by Article 22-bis of Legislative Decree 199/2021, examines its authorization regime in light of the Consolidated Text on Renewable Energy Sources (Legislative Decree 190/2024), and evaluates the incentive system under Measure {URL}

Sommario: 1. Introduzione: la tensione tra produzione energetica e tutela del territorio; 2. Fondamenti costituzionali e principi dell'ordinamento; 3. Definizione e tipologie dell'agrivoltaico nell'ordinamento italiano; 4. Il regime autorizzativo: semplificazione con riserva; 5. Gli incentivi PNRR e la sostenibilità economica del modello; 6. Il rischio dell'agrivoltaico fittizio e i meccanismi di controllo; 7. L'agrivoltaico nella comparazione europea; 8. Criticità sistematiche e proposte de lege ferenda; 9. Conclusioni.

1. Introduzione: la tensione tra produzione energetica e tutela del territorio

La transizione energetica costituisce, senza tema di smentita, una delle sfide più

complesse che gli ordinamenti giuridici contemporanei siano chiamati ad affrontare. Non si tratta, come potrebbe superficialmente apparire, di una questione meramente tecnica o economica, relegabile alla scelta tra diverse fonti di approvvigionamento energetico: è, piuttosto, una trasformazione profonda dei rapporti tra Stato e territorio, tra sviluppo economico e tutela ambientale, tra urgenza del presente e responsabilità verso le generazioni future[1]. In questo quadro, il diritto amministrativo assume un ruolo centrale, poiché è attraverso i procedimenti autorizzativi, i regimi incentivanti e i meccanismi di controllo che si realizza — o si ostacola — la transizione verso un modello energetico decarbonizzato[2].

Il Green Deal europeo, presentato dalla Commissione europea nel dicembre 2019, ha impresso un'accelerazione senza precedenti a questo processo, elevando la neutralità climatica al 2050 a obiettivo strategico dell'Unione e ridisegnando l'intero quadro normativo in materia di energia e clima[3]. Il pacchetto legislativo «Fit for 55», adottato nel luglio 2021, ha tradotto questa ambizione in impegni vincolanti, innalzando al 55 per cento la riduzione delle emissioni nette di gas serra entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 e incrementando significativamente la quota di energia da fonti rinnovabili[4]. La Direttiva (UE) 2023/2413 ({URL}) ha portato l'obiettivo di penetrazione delle rinnovabili al 42,5 per cento del consumo finale lordo di energia entro il 2030, con un'aspirazione al 45 per cento, determinando un fabbisogno di nuova capacità installata che, per l'Italia, risulta particolarmente impegnativo[5].

Sul piano nazionale, il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), nella versione aggiornata del giugno 2024, ha fissato un obiettivo di 131 GW di capacità rinnovabile installata entro il 2030, di cui circa 80 GW da fonte solare fotovoltaica[6]. Si tratta di un obiettivo estremamente ambizioso, che richiede un tasso di installazione annuale di nuova capacità fotovoltaica dell'ordine di 8-10 GW — un ordine di grandezza superiore rispetto ai ritmi storici, che si sono attestati intorno ai 2-3 GW annui. L'entità dello sforzo richiesto rende evidente la necessità di mobilitare tutte le risorse territoriali disponibili, incluso il suolo agricolo, e spiega la centralità che l'agrivoltaico ha assunto nel dibattito sulla pianificazione energetica nazionale. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha stanziato risorse ingenti per accelerare la transizione, con la Missione 2 «Rivoluzione verde e transizione ecologica» che dedica specifiche misure allo sviluppo delle fonti rinnovabili e, in particolare, dell'agrivoltaico[7]. A queste fonti di pressione si aggiungono il Piano per la Transizione Ecologica, approvato nel marzo 2022, e le successive strategie settoriali che hanno progressivamente innalzato il livello di ambizione dell'ordinamento italiano in materia energetica e climatica.

Orbene, il raggiungimento di tali obiettivi richiede un'installazione massiccia di impianti fotovoltaici che, inevitabilmente, entra in conflitto con altre esigenze meritevoli di tutela. Il suolo agricolo, in primo luogo, rappresenta una risorsa finita e non rinnovabile, la cui

consumazione è già oggetto di preoccupazione per gli effetti sulla sicurezza alimentare, sulla biodiversità e sull'equilibrio idrogeologico del territorio[8]. I dati dell'ISPRA attestano che l'Italia perde ogni anno circa 70 chilometri quadrati di suolo per effetto dell'urbanizzazione e dell'infrastrutturazione, con un tasso di consumo che si colloca ai vertici europei. L'installazione massiccia di impianti fotovoltaici a terra rischierebbe di accelerare ulteriormente questo processo, sottraendo alla funzione agricola superfici che, una volta impermeabilizzate o comunque destinate ad uso esclusivamente energetico, difficilmente tornerebbero alla coltivazione al termine della vita utile dell'impianto. Il paesaggio, in secondo luogo, costituisce un bene costituzionalmente protetto la cui alterazione ad opera di grandi impianti fotovoltaici a terra suscita resistenze diffuse, sovente tradottesi in contenzioso amministrativo[9]. Si configura, in altri termini, un conflitto strutturale tra due categorie di interessi pubblici — la promozione delle energie rinnovabili e la conservazione del territorio — che il diritto amministrativo è chiamato a comporre attraverso strumenti procedimentali e sostanziali adeguati.

La semplificazione amministrativa, invocata a gran voce dal legislatore europeo e nazionale come chiave per superare la lentezza burocratica che frena l'installazione di nuova capacità rinnovabile, non può risolversi nella mera eliminazione di passaggi procedimentali o nell'indebolimento delle tutele ambientali e paesaggistiche. Come ha efficacemente osservato Cassese, la semplificazione è un concetto «ingannevole, perché sembra promettere la facilità, mentre richiede la complessità»[10]. La sfida, dunque, non è semplificare in senso meramente riduttivo, bensì trovare forme organizzative e procedimentali che consentano di perseguire simultaneamente obiettivi apparentemente confliggenti — ciò che Mattarella ha definito il superamento della «trappola delle leggi»[11]. Come ha evidenziato Falcon, la storia della semplificazione amministrativa in Italia è paradossalmente una storia di complicazione: ogni tentativo di semplificare ha prodotto nuove norme, nuove eccezioni, nuovi regimi speciali che hanno incrementato la complessità complessiva del sistema, in un circolo vizioso che può essere spezzato soltanto ripensando radicalmente l'approccio alla regolazione[12]. Il rischio che l'agrivoltaico cada nella medesima trappola — un istituto concepito per semplificare che finisce per complicare — è tutt'altro che remoto, come la nostra analisi dimostrerà.

È in questo contesto che l'agrivoltaico si propone come modello di composizione del conflitto. Non si tratta, a nostro avviso, di una mera innovazione tecnologica — la compresenza di pannelli fotovoltaici e coltivazioni agricole sullo stesso terreno — bensì di un vero e proprio istituto giuridico che aspira a trasformare il conflitto tra produzione energetica e tutela del suolo in una forma di coesistenza regolata[13]. L'agrivoltaico, nella sua configurazione normativa, non elimina la tensione tra i diversi interessi in gioco, ma la istituzionalizza, prevedendo parametri tecnici, requisiti funzionali e meccanismi di controllo che dovrebbero garantire la contestuale realizzazione degli obiettivi energetici e agricoli.

Senonché, la disciplina dell'agrivoltaico nell'ordinamento italiano presenta criticità significative che meritano un'indagine approfondita. La definizione normativa, introdotta dall'art. 22-bis del {URL} ({URL}), oscilla tra semplificazione e complessità. Il sistema incentivante del PNRR, pur generoso, pone interrogativi sulla sostenibilità economica del modello nel lungo periodo. Il rischio dell'agrivoltaico fittizio — impianti formalmente qualificati come agrivoltaici ma sostanzialmente identici a fotovoltaico a terra — rappresenta una minaccia concreta all'integrità del sistema. La comparazione con le esperienze europee, segnatamente francese, tedesca e spagnola, rivela soluzioni istituzionali che l'Italia non ha ancora adottato.

Vi è, peraltro, un aspetto della questione che merita di essere evidenziato sin dall'introduzione. L'agrivoltaico non è soltanto un problema di diritto dell'energia o di diritto dell'ambiente: è, in senso più profondo, un problema di diritto amministrativo generale, che investe le categorie fondamentali del procedimento, della discrezionalità, della composizione degli interessi e della semplificazione. Come hanno osservato Fracchia e Pantalone, il diritto delle energie rinnovabili costituisce un «laboratorio» nel quale le tensioni strutturali del diritto amministrativo contemporaneo — tra celerità e ponderazione, tra semplificazione e tutela, tra efficienza e partecipazione — si manifestano con particolare intensità^[14]. L'agrivoltaico, per la sua natura intrinsecamente bifunzionale, amplifica queste tensioni, poiché richiede all'amministrazione di valutare simultaneamente profili energetici, agronomici, paesaggistici e ambientali, con un grado di complessità istruttoria che sfida i modelli procedurali tradizionali. In questo senso, la riflessione sull'agrivoltaico trascende la specificità settoriale e assume rilevanza per il diritto amministrativo tout court, contribuendo alla elaborazione di categorie e strumenti che potranno essere utilmente impiegati anche in altri ambiti della transizione ecologica.

È opportuno altresì segnalare che la letteratura giuridica italiana sull'agrivoltaico è ancora relativamente scarsa, soprattutto se confrontata con la crescente attenzione che il tema riceve nella letteratura tecnica e agronomica. Questa asimmetria riflette, probabilmente, la novità dell'istituto e la sua recente codificazione normativa, ma costituisce anche un limite alla comprensione giuridica di un fenomeno destinato ad assumere dimensioni crescenti negli anni a venire. Il presente contributo aspira, nel suo piccolo, a contribuire al colmamento di questa lacuna, offrendo una trattazione sistematica che tenga conto delle molteplici dimensioni — costituzionale, amministrativa, comparata, economica — dell'agrivoltaico.

Il presente contributo si propone dunque di affrontare queste questioni in modo sistematico, muovendo dai fondamenti costituzionali (§ 2) alla definizione normativa (§ 3), dal regime autorizzativo (§ 4) agli incentivi (§ 5), dal rischio dell'agrivoltaico fittizio (§ 6) alla comparazione europea (§ 7), per giungere infine a proposte de lege ferenda (§

8) e conclusioni (§ 9). La tesi che si intende sostenere è che l'agrivoltaico rappresenta una sintesi possibile ma incompiuta del conflitto tra transizione energetica e tutela del suolo, il cui successo dipende non soltanto dalla qualità delle norme ma dalla capacità delle istituzioni di governare la complessità — una capacità che, allo stato, appare ancora largamente insufficiente[15].

2. Fondamenti costituzionali e principi dell'ordinamento

L'analisi della disciplina dell'agrivoltaico non può prescindere da una ricostruzione dei fondamenti costituzionali che ne sorreggono la ratio e ne delimitano l'ambito. La Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, ha profondamente inciso sull'assetto dei principi fondamentali della Carta, introducendo nell'art. 9, secondo comma, il riferimento alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi «anche nell'interesse delle future generazioni» e inserendo nell'art. 41 il limite dell'ambiente accanto a quelli della sicurezza, della libertà e della dignità umana[16]. Non è ardito sostenere che questa riforma abbia determinato un mutamento qualitativo nel sistema dei valori costituzionali, elevando la tutela ambientale da principio implicito, ricavabile in via interpretativa dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, a valore esplicito e primario dell'ordinamento[17].

Per quanto concerne l'agrivoltaico, il nuovo assetto costituzionale opera in modo bidirezionale. Da un lato, la tutela dell'ambiente e della biodiversità rafforza la legittimazione degli obiettivi di decarbonizzazione e transizione energetica, poiché il contrasto al cambiamento climatico è funzionale alla preservazione degli ecosistemi e alla tutela delle generazioni future. Dall'altro lato, la medesima norma costituzionale fonda la protezione del suolo agricolo come componente essenziale dell'equilibrio ecosistemico, della biodiversità e della resilienza territoriale. L'agrivoltaico si colloca, dunque, all'intersezione di due declinazioni del medesimo valore costituzionale, aspirando a realizzarle entrambe attraverso la compresenza funzionale di produzione energetica e attività agricola[18].

Il principio di buon andamento dell'amministrazione, sancito dall'art. 97 della Costituzione, costituisce un ulteriore fondamento della disciplina in esame. Come ha magistralmente ricostruito MERUSI, il buon andamento non si risolve nella mera efficienza dell'azione amministrativa, ma implica un canone di razionalità complessiva che orienta l'organizzazione e il procedimento verso il migliore perseguimento dell'interesse pubblico[19]. In materia di autorizzazione degli impianti da fonti rinnovabili, il buon andamento impone che i procedimenti siano strutturati in modo da garantire tempi certi e ragionevoli, senza tuttavia sacrificare la completezza dell'istruttoria e la ponderazione degli interessi coinvolti. La semplificazione amministrativa, in questa prospettiva, non è un fine in sé ma uno strumento al servizio

del buon andamento, che trova il suo limite nella necessità di assicurare la qualità della decisione amministrativa[20].

Il principio di proporzionalità, pur non espressamente enunciato nella Costituzione italiana, opera come canone generale dell'azione amministrativa, consolidatosi nella giurisprudenza amministrativa e costituzionale anche per effetto dell'influenza del diritto dell'Unione europea[21]. In relazione all'agrivoltaico, la proporzionalità rileva sotto molteplici profili. I requisiti tecnici imposti dalla normativa — altezza minima dei moduli, percentuale massima di copertura del suolo, mantenimento della produttività agricola — devono essere proporzionati rispetto agli obiettivi perseguiti: requisiti eccessivamente stringenti rischierebbero di rendere economicamente insostenibile l'agrivoltaico, vanificandone la funzione di strumento della transizione; requisiti troppo laschi, per converso, aprirebbero la strada all'agrivoltaico fittizio, tradendo la ratio dell'istituto. Analogamente, le condizioni e i vincoli imposti nel procedimento autorizzativo devono essere proporzionati alla specificità dell'impianto e del contesto territoriale, evitando tanto l'eccesso di tutela quanto l'insufficienza della valutazione[22].

Il principio di sussidiarietà verticale, sancito dall'art. 118 della Costituzione nel testo riformato dalla L. cost. 3/2001, assume rilevanza decisiva nella distribuzione delle competenze autorizzative in materia di impianti agrivoltaici. La materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» è ascritta alla potestà legislativa concorrente dall'art. 117, terzo comma, Cost., il che determina un riparto di competenze tra Stato e Regioni che si è rivelato, nella prassi, fonte di incertezze e conflittualità[23]. La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che la disciplina delle fonti rinnovabili intercetta trasversalmente molteplici materie — energia, ambiente, governo del territorio, tutela dei beni culturali e paesaggistici — con la conseguenza che il legislatore statale conserva un ruolo di coordinamento e di fissazione dei principi fondamentali, mentre alle Regioni spetta la disciplina di dettaglio[24]. In materia di agrivoltaico, questa distribuzione è ulteriormente complicata dal fatto che la definizione delle aree idonee, prevista dall'art. 20 del {URL}

La dimensione della sussidiarietà orizzontale, prevista dal medesimo art. 118, quarto comma, Cost., merita altresì considerazione. Come ha sottolineato Giglioni, l'amministrazione condivisa rappresenta un paradigma in cui i cittadini e le formazioni sociali partecipano attivamente alla cura degli interessi generali[25]. In materia di agrivoltaico, questa prospettiva si concretizza nella possibilità di coinvolgere le comunità locali e gli agricoltori non come meri destinatari della regolazione, ma come attori della transizione energetica, attraverso strumenti quali le comunità energetiche rinnovabili e l'autoconsumo collettivo. L'agrivoltaico comunitario, in cui la produzione energetica è gestita direttamente dagli agricoltori riuniti in forme associative, rappresenta un'applicazione concreta di questo principio, sebbene la normativa vigente non lo

disciplini in modo specifico.

La tensione tra tutela dell'ambiente come valore intergenerazionale e urgenza della transizione energetica rappresenta, a nostro avviso, il nodo costituzionale più delicato della materia. La clausola «anche nell'interesse delle future generazioni», introdotta nell'art. 9 Cost., proietta la tutela ambientale in una dimensione temporale che trascende gli interessi delle generazioni presenti, imponendo una valutazione di lungo periodo che può entrare in conflitto con l'urgenza di installare rapidamente nuova capacità rinnovabile[26]. Come ha osservato De Leonardis nella sua ricostruzione dello «Stato ecologico», la transizione ecologica richiede un ripensamento complessivo delle categorie del diritto pubblico, che non può risolversi nella mera accelerazione dei procedimenti ma deve investire le strutture stesse dell'organizzazione amministrativa e della decisione pubblica[27]. L'agrivoltaico, in questo senso, rappresenta un tentativo di superare la contrapposizione tra breve e lungo periodo, proponendo una soluzione che consenta di produrre energia rinnovabile oggi senza compromettere la capacità produttiva agricola di domani. La sfida è di considerevole complessità concettuale e pratica, poiché implica la costruzione di un quadro normativo che sia al contempo stabile — per garantire la certezza degli investimenti — e flessibile — per adattarsi all'evoluzione delle conoscenze scientifiche e delle tecnologie disponibili. Come ha scritto Benvenuti nella sua celebre riflessione sulla funzione amministrativa, il procedimento è il luogo in cui l'ordinamento «si fa», momento per momento, attraverso l'interazione tra norma e realtà[28]. L'agrivoltaico, con la sua intrinseca dinamicità, richiede un procedimento che sia esso stesso dinamico: non un atto puntuale di autorizzazione, ma un processo continuo di governance della compresenza tra energia e agricoltura.

La tensione tra tutela dell'ambiente come valore intergenerazionale e urgenza della transizione energetica merita un ulteriore approfondimento. Il legislatore costituzionale, inserendo la clausola intergenerazionale nell'art. 9, ha introdotto un parametro temporale nella valutazione degli interessi che complica significativamente il bilanciamento. Quando un'amministrazione è chiamata a decidere sull'autorizzazione di un impianto agrivoltaico, deve considerare non soltanto gli effetti immediati — la produzione di energia rinnovabile, l'impatto sul paesaggio, l'incidenza sull'attività agricola — ma anche gli effetti di lungo periodo: il contributo alla decarbonizzazione a beneficio delle generazioni future, la reversibilità o irreversibilità dell'occupazione del suolo, la preservazione della capacità produttiva agricola per i decenni a venire. Questa proiezione temporale della valutazione amministrativa non trova, allo stato, strumenti procedurali adeguati: la VIA, pur prevedendo la considerazione degli effetti a lungo termine, è strutturata prevalentemente come una valutazione puntuale, non come un monitoraggio dinamico; l'autorizzazione unica, una volta rilasciata, fissa le condizioni dell'esercizio per l'intera durata dell'impianto, senza meccanismi istituzionalizzati di

revisione in funzione dell'evoluzione delle conoscenze scientifiche e delle condizioni ambientali. L'agrivoltaico, con il suo obbligo di monitoraggio periodico della produttività agricola, introduce un embrione di questa dimensione temporale nella governance dell'impianto, ma in modo ancora insufficiente e limitato ai profili agronomici.

Merita infine di essere richiamato il principio di buona amministrazione sancito dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che garantisce il diritto di ogni persona a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale, equo e entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione. Questo principio, pur rivolto primariamente alle istituzioni europee, esercita un'influenza significativa anche sugli ordinamenti nazionali, contribuendo a definire uno standard di qualità dell'azione amministrativa che si proietta anche sulla materia autorizzativa in esame[29]. In particolare, il diritto ad un termine ragionevole di trattazione rafforza la legittimità delle misure di semplificazione procedimentale, a condizione che queste non si traducano in una riduzione delle garanzie sostanziali dei soggetti coinvolti. Il principio di buona amministrazione europea, letto in combinato con il buon andamento di cui all'art. 97 Cost., configura un parametro di razionalità dell'azione amministrativa che vincola il legislatore nella definizione dei regimi autorizzativi e l'amministrazione nella loro applicazione concreta, orientando verso soluzioni che contemperino celerità e qualità della decisione[30].

3. Definizione e tipologie dell'agrivoltaico nell'ordinamento italiano

La definizione normativa dell'agrivoltaico nell'ordinamento italiano ha seguito un percorso accidentato, segnato da interventi legislativi stratificati e da una regolazione tecnica di dettaglio che ha progressivamente precisato i contorni dell'istituto. Il punto di svolta è rappresentato dall'art. 22-bis del {URL} #160;199, introdotto dall'art. 12, comma 1, lettera f), del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41[31]. Questa disposizione, inserita nel corpo del decreto legislativo di recepimento della Direttiva RED II, ha per la prima volta fornito una base legislativa alla nozione di impianto agrivoltaico, che fino a quel momento era rimasta confinata nell'ambito della regolazione tecnica e delle linee guida ministeriali.

L'art. 22-bis definisce l'impianto agrivoltaico come un «impianto fotovoltaico che adotta soluzioni volte a preservare la continuità delle attività di coltivazione agricola e pastorale sul sito di installazione», prevedendo che tali impianti possano accedere agli incentivi previsti dalla normativa a condizione che rispettino determinati requisiti tecnico-agronomici. La norma opera, tuttavia, una distinzione fondamentale tra due tipologie di impianti. Da un lato, l'agrivoltaico «semplice», che si limita a garantire la

continuità dell'attività agricola senza particolari requisiti strutturali, e che accede a un regime autorizzativo agevolato ma non agli incentivi tariffari specifici. Dall'altro lato, l'agrivoltaico «avanzato» o «innovativo», che deve rispondere a requisiti tecnici più stringenti in termini di elevazione dei moduli dal suolo, limitazione della copertura, e adozione di sistemi di monitoraggio della produttività agricola, e che accede sia al regime autorizzativo agevolato sia agli incentivi tariffari dedicati[32].

La specificazione dei requisiti tecnici è stata demandata a un complesso apparato di regolazione secondaria, in cui un ruolo centrale è svolto dalle Linee Guida elaborate congiuntamente dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, dal Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA), dall'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA) e dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE)[33]. Queste Linee Guida, pubblicate nel giugno 2022 e successivamente aggiornate, hanno introdotto un sistema di parametri tecnici di notevole complessità, che meritano di essere esaminati nel dettaglio.

Il primo requisito concerne l'altezza minima dei moduli fotovoltaici dal suolo, fissata in almeno 2,10 metri per gli impianti agrivoltaici avanzati. Questa soglia è stata determinata con riferimento alla necessità di consentire il passaggio delle macchine agricole al di sotto dei moduli, garantendo la continuità delle operazioni colturali meccanizzate. Si tratta di un parametro che, pur rispondendo a una logica agronomica comprensibile, presenta profili di rigidità non trascurabili: come vedremo, non tutte le colture richiedono il medesimo spazio verticale, e un'altezza minima uniforme può risultare eccessiva per alcune tipologie di coltivazione e insufficiente per altre[34].

Il secondo requisito riguarda la percentuale massima di copertura del suolo da parte dei moduli fotovoltaici, fissata nel 40 per cento della superficie agricola utilizzata. Questo parametro mira a garantire che una porzione significativa del terreno resti disponibile per l'attività agricola e che l'irraggiamento solare raggiunga le colture in misura sufficiente a preservarne la produttività. La soglia del 40 per cento è stata oggetto di dibattito nella comunità scientifica e tra gli operatori del settore, con posizioni divergenti circa la sua adeguatezza: alcuni ritengono che sia troppo restrittiva, limitando eccessivamente la capacità di generazione energetica dell'impianto; altri, per converso, la considerano troppo permissiva, soprattutto in relazione a colture particolarmente esigenti in termini di irraggiamento[35].

Il terzo requisito, di natura funzionale più che strutturale, impone il mantenimento della continuità dell'attività agricola sul sito di installazione, attestata dalla redazione di un piano colturale e dalla verifica periodica della produttività. A tal fine, le Linee Guida hanno introdotto l'indice LAND (Land Alteration Neutrality for Development), che misura l'impatto dell'impianto fotovoltaico sull'uso del suolo, e hanno stabilito che la

produttività agricola dell'area interessata dall'impianto agrivoltaico non debba scendere al di sotto del 60 per cento rispetto alla produttività della medesima area in assenza dell'impianto, ovvero rispetto alla produttività di un'area di controllo di analoghe caratteristiche[36]. Questo parametro è particolarmente significativo perché rappresenta il criterio sostanziale di distinzione tra l'agrivoltaico genuino e l'agrivoltaico fittizio: un impianto che non garantisca almeno il 60 per cento della produttività agricola pre-esistente non può essere qualificato come agrivoltaico avanzato e, conseguentemente, non può accedere agli incentivi tariffari dedicati.

L'analisi critica della definizione normativa evidenzia profili di ambiguità e di potenziale inadeguatezza che meritano di essere segnalati. In primo luogo, la rigidità dei parametri tecnici — altezza minima, copertura massima, soglia di produttività — rischia di non tenere conto della estrema eterogeneità delle condizioni agronomiche, pedologiche e climatiche del territorio italiano. Un parametro adeguato per le colture cerealicole della pianura padana può risultare del tutto inadatto per le coltivazioni arboree dell'Italia meridionale o per il pascolo nelle aree collinari e montane. In secondo luogo, la distinzione tra agrivoltaico semplice e avanzato, pur comprensibile nella sua ratio — riservare gli incentivi più generosi agli impianti che garantiscono effettivamente la compresenza funzionale di energia e agricoltura — crea una zona grigia nella quale impianti che contribuiscono significativamente alla transizione energetica e alla tutela del suolo possono trovarsi esclusi dal sistema incentivante per il mancato rispetto di un singolo parametro tecnico[37].

In terzo luogo, la nozione stessa di «continuità dell'attività agricola» solleva questioni interpretative non banali. Ci si potrebbe chiedere, ad esempio, se la conversione da una coltura intensiva a una coltura estensiva — più compatibile con la presenza dei pannelli ma meno produttiva — integri la continuità richiesta dalla norma, o se la sostituzione di una coltura con un'altra, pur sempre agricola, possa essere considerata compatibile con il requisito. La risposta a queste domande dipende, in ultima analisi, dalla funzione che si attribuisce all'istituto dell'agrivoltaico: se la finalità è la mera conservazione dell'uso agricolo del suolo, una certa flessibilità nella scelta delle colture appare ammissibile; se, per converso, l'obiettivo è il mantenimento della specifica capacità produttiva pre-esistente, la rigidità del parametro di produttività al 60 per cento potrebbe risultare, al contempo, troppo e troppo poco. Troppo, perché impone un livello di produttività che può essere difficile da raggiungere in presenza di pannelli; troppo poco, perché accetta una riduzione del 40 per cento della produttività come compatibile con la «continuità» dell'attività agricola[38].

Un ulteriore profilo meritevole di attenzione concerne la dimensione dinamica della definizione. L'agrivoltaico è una tecnologia in rapida evoluzione: i sistemi di tracciamento solare, i moduli bifacciali, le soluzioni di integrazione colturale si

perfezionano anno dopo anno, con potenzialità che oggi sono soltanto intraviste. Una definizione normativa eccessivamente rigida rischia di «cristallizzare» lo stato della tecnologia al momento della sua adozione, impedendo o ritardando l'accesso ai benefici normativi per soluzioni innovative che, pur non conformi ai parametri vigenti, realizzano più efficacemente la compresenza tra energia e agricoltura. Come ha evidenziato Giglioni nella sua riflessione sui metodi europei di coordinamento, la regolazione dei fenomeni complessi richiede strumenti flessibili e adattivi, capaci di apprendere dall'esperienza e di evolvere con il proprio oggetto[39]. La previsione di un meccanismo di revisione periodica dei parametri tecnici — non meramente eventuale, ma obbligatoria, con cadenza almeno triennale — rappresenterebbe una garanzia di aggiornamento della definizione in funzione dell'evoluzione tecnologica e delle evidenze empiriche.

Nondimeno, è doveroso riconoscere che la definizione normativa dell'agrivoltaico rappresenta un passo avanti significativo rispetto alla situazione anteriore, caratterizzata dall'assenza di qualsiasi cornice giuridica specifica. La scelta del legislatore di codificare i requisiti tecnici, pur con i limiti evidenziati, offre un grado di certezza del diritto che gli operatori economici e le amministrazioni procedenti possono utilizzare come riferimento, riducendo — almeno in parte — il margine di discrezionalità che caratterizzava le valutazioni caso per caso in assenza di parametri normativi[40].

Da ultimo, è opportuno richiamare la questione della qualificazione giuridica dell'agrivoltaico in relazione alle categorie tradizionali del diritto urbanistico e dell'edilizia. Gli impianti agrivoltaici, per le loro caratteristiche strutturali — strutture di sostegno elevate, moduli fotovoltaici, cabine di trasformazione, sistemi di monitoraggio — presentano una rilevanza urbanistico-edilizia non trascurabile che solleva la questione della loro classificazione nel quadro delle categorie previste dal Testo Unico dell'Edilizia ({URL}). La giurisprudenza non ha ancora elaborato un orientamento consolidato in materia, oscillando tra la qualificazione come «impianti tecnologici» assimilabili agli impianti di produzione energetica e la considerazione della loro incidenza sul territorio come «trasformazione urbanistica ed edilizia» soggetta a titolo abilitativo. La soluzione di questa questione non è priva di conseguenze pratiche, poiché incide sulla determinazione degli oneri di urbanizzazione, sull'applicabilità delle norme sulle distanze e sulle altezze, e sulla possibilità di localizzare gli impianti in zone agricole sottoposte a vincoli urbanistici[41]. Una chiarificazione legislativa su questo punto sarebbe auspicabile, anche al fine di prevenire il contenzioso che inevitabilmente si genera in presenza di incertezze qualificatorie.

4. Il regime autorizzativo: semplificazione con riserva

Il regime autorizzativo degli impianti agrivoltaici rappresenta uno dei profili più

complessi e controversi della disciplina in esame. Il quadro normativo, già stratificato e di non agevole lettura, è stato ulteriormente ridefinito dal Testo Unico per le Fonti Energetiche Rinnovabili ({URL} #160;190, di seguito TU FER), che ha operato un riordino complessivo dei procedimenti autorizzativi in materia di energie rinnovabili, intervenendo anche sulla disciplina specifica dell'agrivoltaico[42].

Il sistema autorizzativo per gli impianti da fonti rinnovabili si articola, come noto, su tre livelli di complessità procedimentale: l'Autorizzazione Unica (AU), disciplinata dall'art. 12 del {URL} #160;387; la Procedura Abilitativa Semplificata (PAS), disciplinata dall'art. 6 del {URL} [43]. La collocazione dell'agrivoltaico all'interno di questo sistema dipende dalla tipologia dell'impianto, dalla sua potenza e dalla sua localizzazione, con una molteplicità di variabili che rendono la determinazione del regime applicabile un esercizio interpretativo tutt'altro che agevole.

Per gli impianti agrivoltaici avanzati, il TU FER ha previsto un regime tendenzialmente semplificato, riconoscendo la specificità di questa tipologia impiantistica e la sua compatibilità con la tutela del suolo agricolo. In particolare, gli impianti agrivoltaici che rispettano i requisiti tecnici previsti dall'art. 22-bis del {URL} [44]. Si tratta di una scelta di favore del legislatore che riflette la ratio dell'istituto: l'agrivoltaico, in quanto modello di compresenza tra energia e agricoltura, merita un trattamento autorizzativo più favorevole rispetto al fotovoltaico convenzionale, che comporta l'occupazione esclusiva del suolo.

Tuttavia, è opportuno evidenziare che tale semplificazione incontra limiti significativi. In primo luogo, il ruolo delle Soprintendenze nella valutazione degli impianti ubicati in aree di interesse paesaggistico resta immutato, con la conseguenza che la semplificazione procedimentale non opera là dove è più necessaria — nelle aree rurali di pregio paesaggistico, che spesso sono anche quelle più vocate per l'agrivoltaico[45]. La giurisprudenza ha più volte affermato che la tutela paesaggistica non è recessiva rispetto alla promozione delle energie rinnovabili, anche alla luce della riforma costituzionale del 2022. La Corte costituzionale, con le sentenze n. 119 del 2010 e n. 49 del 2011, ha chiarito che le Regioni non possono introdurre limiti generali all'installazione di impianti da fonti rinnovabili per ragioni paesaggistiche, ma ha al contempo ribadito che la valutazione caso per caso dell'impatto paesaggistico resta un passaggio necessario del procedimento autorizzativo[46].

In secondo luogo, la disciplina della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), prevista dal {URL} #160;152, si applica agli impianti agrivoltaici al superamento delle soglie dimensionali stabilite dalla normativa, con la conseguenza che i grandi impianti restano assoggettati a un procedimento di elevata complessità e durata[47]. La VIA, nella sua configurazione attuale, rappresenta uno dei principali fattori di rallentamento nella

realizzazione degli impianti rinnovabili, con tempi medi che la letteratura e la prassi attestano significativamente superiori ai termini normativi. Il TU FER ha introdotto misure volte ad accelerare la procedura di VIA per gli impianti da fonti rinnovabili, inclusa la previsione di commissioni tecniche specializzate e termini perentori, ma l'efficacia di tali misure è ancora tutta da verificare nella prassi applicativa[48].

Un profilo di particolare rilievo è rappresentato dalla disciplina delle aree idonee, introdotta dall'art. 20 del {URL} [49]. La delega alle Regioni per la definizione puntuale delle aree idonee sul proprio territorio ha tuttavia determinato una significativa eterogeneità nella regolazione, con alcune Regioni che hanno adottato criteri restrittivi e altre che hanno proceduto con maggiore apertura, con evidenti ricadute sulla certezza del diritto e sulla parità di trattamento degli operatori economici.

La conferenza di servizi, disciplinata dagli artt. 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, rappresenta lo strumento procedimentale ordinario per la composizione degli interessi coinvolti nel procedimento di autorizzazione unica degli impianti rinnovabili. La riforma operata dal {URL} [50]. In materia di agrivoltaico, la conferenza di servizi assume un rilievo peculiare, poiché è nella sede conferenziale che si realizza la composizione tra le esigenze della transizione energetica, la tutela del paesaggio, la protezione del suolo agricolo e gli altri interessi pubblici coinvolti. Come ha evidenziato CALABRÒ, la riforma della conferenza di servizi ha perseguito l'obiettivo della semplificazione attraverso la previsione del silenzio-assenso delle amministrazioni convocate che non si esprimano entro il termine, con una «rivoluzione copernicana» che tuttavia non ha eliminato le resistenze delle amministrazioni preposte alla tutela dei vincoli[51].

Il silenzio-assenso, nel contesto dei procedimenti autorizzativi per gli impianti rinnovabili, rappresenta un istituto di cruciale importanza e di non minore problematicità. La Corte costituzionale, con le già citate sentenze n. 119 del 2010 e n. 49 del 2011, ha chiarito che il silenzio-assenso è compatibile con la tutela degli interessi sensibili — paesaggio, ambiente, salute — soltanto a condizione che sia adeguatamente bilanciato con meccanismi di salvaguardia[52]. Il Consiglio di Stato, con l'Adunanza Plenaria n. 17 del 2016, ha ulteriormente precisato i limiti del silenzio-assenso in materia di interessi sensibili, affermando che l'inerzia dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo non può equivalere ad assenso quando sia in gioco la protezione di valori costituzionali primari[53]. La giurisprudenza dei Tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato in materia di impianti fotovoltaici e agrivoltaici è ormai copiosa e rivela un orientamento non univoco, con pronunce che talora privilegiano la semplificazione e la celerità del procedimento, e talaltra accordano prevalenza alle esigenze di tutela paesaggistica e ambientale, confermando la persistenza di una tensione che la norma non ha saputo risolvere in via definitiva[54].

Un aspetto spesso trascurato ma di grande rilevanza pratica riguarda la dimensione temporale del procedimento autorizzativo. I termini per la conclusione dell'Autorizzazione Unica sono fissati in 90 giorni dall'art. 12 del {URL} [55]. Per gli impianti agrivoltaici, ai tempi del procedimento autorizzativo si aggiungono quelli per l'accesso agli incentivi, che richiedono una procedura autonoma presso il GSE con i propri tempi e le proprie complessità. L'effetto cumulativo di questi ritardi è particolarmente penalizzante per gli impianti agrivoltaici incentivati dal PNRR, che devono entrare in esercizio entro il giugno 2026: un operatore che avvia il procedimento autorizzativo nel 2024 potrebbe non ottenere l'autorizzazione in tempo utile per completare la realizzazione dell'impianto entro la scadenza del PNRR, con il rischio di perdere l'accesso agli incentivi e di compromettere la sostenibilità economica dell'investimento.

La giurisprudenza dei TAR e del Consiglio di Stato in materia di impianti fotovoltaici e rinnovabili in genere offre un quadro articolato del contenzioso che si genera intorno ai procedimenti autorizzativi. Il TAR Lazio, con una giurisprudenza ormai consolidata, ha affermato che il diniego di autorizzazione fondato esclusivamente sulla tutela del paesaggio deve essere adeguatamente motivato e non può risolversi in una generica invocazione del valore paesaggistico dell'area, ma deve dar conto delle specifiche ragioni per le quali l'impianto risulta incompatibile con il contesto[56]. Il Consiglio di Stato, dal canto suo, ha più volte ribadito che la promozione delle energie rinnovabili costituisce un interesse pubblico di rango costituzionale che deve essere adeguatamente considerato nel bilanciamento con gli altri interessi coinvolti, senza tuttavia che ciò comporti una automatica prevalenza dell'interesse energetico sulle esigenze di tutela[57]. Per gli impianti agrivoltaici, la giurisprudenza è ancora in fase di consolidamento, ma le prime pronunce suggeriscono un orientamento favorevole, nella misura in cui l'impianto dimostri la effettiva compresenza della funzione energetica e di quella agricola.

In definitiva, il regime autorizzativo dell'agrivoltaico si presenta come una «semplificazione con riserva»: la norma prevede percorsi procedurali agevolati, ma li sottopone a condizioni e limiti che ne ridimensionano significativamente la portata. La semplificazione opera pienamente nelle aree idonee, per impianti di dimensioni contenute, in assenza di vincoli paesaggistici e ambientali; si attenua progressivamente al crescere della potenza e della sensibilità del contesto territoriale, fino a svanire del tutto per i grandi impianti in aree vincolate, che restano assoggettati a un regime autorizzativo di piena complessità. Come ha osservato POLICE, la semplificazione amministrativa è un processo «a geometria variabile», la cui effettività dipende dalla capacità dell'ordinamento di calibrare gli strumenti procedurali in funzione della specificità del caso concreto[58].

5. Gli incentivi PNRR e la sostenibilità economica del modello

Il sistema incentivante dell'agrivoltaico è strettamente legato al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che ha dedicato alla promozione di questa tecnologia una misura specifica, la Misura {URL} [59]. Il decreto ministeriale 14 febbraio 2024 ha definito le modalità operative di accesso agli incentivi, prevedendo una tariffa incentivante riconosciuta per un periodo di venti anni dall'entrata in esercizio dell'impianto, oltre a un contributo in conto capitale fino al 40 per cento dei costi di investimento[60].

La struttura dell'incentivo è articolata in modo da premiare gli impianti che garantiscono una maggiore compresenza funzionale tra energia e agricoltura. La tariffa incentivante base è differenziata in funzione della potenza dell'impianto, con valori più elevati per gli impianti di dimensioni più contenute, in coerenza con l'obiettivo di favorire la partecipazione dei piccoli e medi agricoltori alla transizione energetica. È inoltre previsto un premio aggiuntivo per gli impianti che prevedono configurazioni di autoconsumo, individuale o collettivo, incentivando così l'integrazione tra la produzione energetica e il fabbisogno diretto dell'azienda agricola[61]. Questo meccanismo risponde a una logica condivisibile: l'agrivoltaico raggiunge la sua massima espressione quando l'energia prodotta non è semplicemente immessa in rete ma contribuisce direttamente alla sostenibilità economica dell'attività agricola, riducendo i costi energetici dell'impresa e accrescendo la sua autonomia.

Nondimeno, l'analisi della sostenibilità economica del modello agrivoltaico rivela una dipendenza strutturale dagli incentivi pubblici che merita di essere esaminata con attenzione critica. I costi di realizzazione di un impianto agrivoltaico avanzato sono significativamente superiori a quelli di un impianto fotovoltaico convenzionale a terra. Le strutture di sostegno elevate, necessarie per garantire il passaggio delle macchine agricole, comportano costi aggiuntivi dell'ordine del 20-40 per cento rispetto alle strutture a terra[62]. I sistemi di monitoraggio agronomico, richiesti dalla normativa per verificare il mantenimento della produttività agricola, rappresentano un ulteriore costo che grava sull'economia dell'investimento. La complessità progettuale, derivante dalla necessità di integrare le competenze ingegneristiche con quelle agronomiche, si traduce in costi di progettazione e consulenza superiori. A questi costi si aggiungono le incertezze connesse alla gestione di un sistema bifunzionale, nel quale la produzione energetica e l'attività agricola devono essere coordinate in modo da garantire il rispetto dei parametri normativi per l'intera durata del periodo incentivato[63].

La struttura dell'incentivo merita un esame più dettagliato. Il DM 14 febbraio 2024 prevede due componenti: un contributo in conto capitale, fino al 40 per cento dei costi di investimento ammissibili, finanziato con le risorse del PNRR; e una tariffa incentivante, riconosciuta sull'energia elettrica netta immessa in rete, per un periodo di venti anni dall'entrata in esercizio. La tariffa incentivante base varia in funzione della potenza dell'impianto, con valori che decrescono al crescere della taglia: un meccanismo che

riflette le economie di scala della produzione fotovoltaica e che, al contempo, persegue l'obiettivo di favorire gli impianti di minore dimensione, più facilmente integrabili nel contesto agricolo. Il premio per l'autoconsumo, che si aggiunge alla tariffa base, è previsto per gli impianti la cui energia è in tutto o in parte consumata dal medesimo soggetto che la produce o da soggetti a lui collegati, incentivando così la dimensione di autosufficienza energetica dell'azienda agricola[64]. Questa architettura incentivante è, nel suo complesso, ben concepita, poiché premia la qualità dell'integrazione tra energia e agricoltura piuttosto che la mera quantità di energia prodotta.

Nondimeno, il tema dell'accesso effettivo agli incentivi presenta profili critici che non possono essere sottaciuti. Le procedure di accesso, gestite dal GSE, richiedono una documentazione tecnica, agronomica e amministrativa di notevole complessità, che presuppone competenze specialistiche non sempre disponibili nelle aziende agricole. Le graduatorie per l'accesso al contributo in conto capitale sono state oggetto di contestazioni per l'eccessiva rigidità dei criteri di valutazione e per la scarsa trasparenza delle procedure di selezione. I tempi di erogazione degli incentivi, nella prassi, risultano significativamente superiori a quelli previsti dalla normativa, con effetti negativi sulla programmazione finanziaria degli investimenti. Questi fattori, combinati con l'incertezza normativa che caratterizza la materia, contribuiscono a disincentivare la partecipazione dei piccoli operatori e a concentrare l'accesso agli incentivi nelle mani dei soggetti dotati di maggiori risorse organizzative e finanziarie.

La questione che riteniamo debba essere posta con chiarezza è la seguente: che cosa accade quando gli incentivi PNRR si esauriranno? La Misura {URL} [65]. Se l'agrivoltaico non è in grado di raggiungere la competitività economica senza incentivi, il rischio è che il modello si riveli una parentesi legata al PNRR piuttosto che una soluzione strutturale per la transizione energetica.

A questo proposito, è utile considerare l'evoluzione dei costi del fotovoltaico convenzionale, che ha conosciuto una riduzione spettacolare nell'ultimo decennio, raggiungendo livelli di competitività che in molti contesti rendono superfluo qualsiasi incentivo. Se l'agrivoltaico segue una traiettoria analoga — ipotesi non irragionevole, considerata la maturazione della tecnologia e le economie di scala attese — è possibile che nel medio periodo la differenza di costo rispetto al fotovoltaico convenzionale si riduca significativamente, rendendo l'agrivoltaico economicamente sostenibile anche in assenza di incentivi specifici. Tuttavia, questa prospettiva resta, allo stato, un'ipotesi più che una certezza, e sarebbe imprudente fondare la politica energetica su previsioni ottimistiche circa l'evoluzione dei costi[66].

Un ulteriore profilo critico riguarda la dimensione distributiva degli incentivi. La complessità tecnica e amministrativa dell'agrivoltaico — i requisiti strutturali, il

monitoraggio agronomico, la pianificazione colturale — richiede competenze e risorse finanziarie che non tutti gli agricoltori possiedono. Il rischio, segnalato dalla letteratura e confermato dalla prassi, è che gli incentivi siano intercettati prevalentemente dalle grandi imprese energetiche ([{URL}](#)) che stipulano contratti di affitto con gli agricoltori proprietari dei terreni, configurando un modello nel quale l'agricoltore è ridotto al ruolo di mero locatore e la funzione agricola diviene ancillare rispetto alla produzione energetica[\[67\]](#). Questo esito, oltre a tradire la ratio dell'istituto, solleva questioni di equità distributiva che il legislatore dovrebbe affrontare con strumenti specifici, quali la riserva di una quota degli incentivi ai piccoli agricoltori o la previsione di forme di partecipazione obbligatoria dell'imprenditore agricolo alla governance dell'impianto.

Un profilo connesso, ma distinto, riguarda l'impatto dell'agrivoltaico sul mercato fondiario. La possibilità di ottenere rendite energetiche significative dai terreni agricoli sta determinando, in alcune aree del Paese, un aumento dei valori fondiari e dei canoni di affitto che rischia di rendere più difficile l'accesso alla terra per i giovani agricoltori e per le imprese agricole che non intendono destinare i propri terreni alla produzione energetica. Si tratta di un effetto indiretto dell'agrivoltaico che, se non adeguatamente governato, potrebbe paradossalmente contribuire a quel processo di marginalizzazione dell'agricoltura che l'istituto è concepito per contrastare. La riflessione sulle esternalità fondiarie dell'agrivoltaico è ancora in una fase embrionale nella letteratura italiana, ma meriterebbe un'attenzione maggiore da parte del legislatore e della dottrina[\[68\]](#).

6. Il rischio dell'agrivoltaico fittizio e i meccanismi di controllo

Una delle criticità più insidiose della disciplina dell'agrivoltaico è rappresentata dal rischio della riconfigurazione formale di impianti fotovoltaici a terra come impianti agrivoltaici, al fine di accedere a un regime autorizzativo semplificato e a incentivi economici più generosi. Questo fenomeno, che potremmo definire «agrivoltaico fittizio», costituisce una forma di elusione normativa che, se non adeguatamente contrastata, rischia di compromettere la credibilità dell'intero istituto e di vanificarne la funzione di tutela del suolo agricolo[\[69\]](#).

Il meccanismo dell'agrivoltaico fittizio è relativamente semplice nella sua logica. Un operatore economico progetta un impianto fotovoltaico su terreno agricolo, prevedendo formalmente la compresenza dell'attività agricola ma strutturando l'impianto in modo da massimizzare la produzione energetica a scapito della funzionalità agricola. Le strutture di sostegno sono elevate al minimo previsto dalla normativa (2,10 metri), la copertura del suolo è al limite del 40 per cento consentito, il piano colturale prevede colture a bassa intensità che richiedono minima manutenzione e che sono scarsamente produttive. Formalmente, tutti i requisiti normativi sono rispettati; sostanzialmente, l'impianto è un fotovoltaico a terra con una foglia di fico agricola[\[70\]](#).

I meccanismi di controllo previsti dall'ordinamento italiano per contrastare questo fenomeno si articolano su più livelli, ma presentano significative lacune. In primo luogo, il GSE è preposto alla verifica del rispetto dei requisiti tecnici per l'accesso agli incentivi, effettuando controlli sia documentali sia in loco. Questi controlli, tuttavia, sono prevalentemente concentrati nella fase di accesso all'incentivo e di entrata in esercizio dell'impianto, con verifiche periodiche successive la cui frequenza e intensità non appaiono adeguate a garantire il mantenimento dei requisiti nel lungo periodo[71]. In secondo luogo, il monitoraggio agronomico è affidato al titolare dell'impianto, che è tenuto a produrre periodicamente una relazione attestante il mantenimento della produttività agricola al di sopra della soglia del 60 per cento. Questa relazione è redatta da un agronomo incaricato dal titolare stesso, con un evidente conflitto di interessi che ne riduce l'affidabilità come strumento di controllo[72].

In terzo luogo, il piano colturale che l'operatore è tenuto a presentare in fase di autorizzazione non è vincolante nel dettaglio, con la conseguenza che modifiche successive alle colture previste — purché formalmente compatibili con i requisiti normativi — possono alterare significativamente la natura dell'attività agricola senza che ciò comporti la decadenza dell'incentivo o la revoca dell'autorizzazione. La mancanza di un meccanismo di verifica pubblica indipendente, svincolata dall'autocontrollo dell'operatore, rappresenta una lacuna strutturale del sistema che è stata più volte segnalata dalla dottrina e dagli operatori del settore[73].

A ciò si aggiunga un ulteriore profilo critico, che attiene alla dimensione temporale del rischio. L'agrivoltaico fittizio non si manifesta necessariamente al momento dell'installazione dell'impianto: un impianto che all'avvio rispetta tutti i requisiti normativi può progressivamente «degradare» verso una configurazione fittizia, ad esempio attraverso la riduzione graduale dell'intensità colturale, l'abbandono della manutenzione agronomica o la sostituzione delle colture previste nel piano colturale con specie meno impegnative e meno produttive. Questo «slittamento» è particolarmente insidioso perché si verifica nel corso del tempo, quando l'attenzione dell'amministrazione e dell'opinione pubblica si è ormai spostata su altri temi, e perché ciascun singolo cambiamento può apparire marginale e compatibile con i requisiti normativi, anche se l'effetto cumulativo è la sostanziale scomparsa della funzione agricola. Solo un sistema di monitoraggio continuo, fondato su indicatori oggettivi e verificabili, può intercettare tempestivamente questo fenomeno e consentire interventi correttivi prima che la situazione diventi irreversibile[74].

L'esperienza francese offre, a questo proposito, un modello di confronto particolarmente istruttivo. Il decreto del 26 aprile 2024, che ha dato attuazione alla legge n. 2023-175 del 10 marzo 2023 ({URL}), ha introdotto una disciplina organica dell'agrivoltaismo (agrivoltaïsme) nel Code de l'énergie, prevedendo un sistema di controlli

significativamente più robusto di quello italiano[75]. In particolare, il decreto francese prevede verifiche quinquennali obbligatorie, effettuate da organismi indipendenti certificati, con il potere di imporre la cessazione dell'attività e la rimessa in pristino del suolo in caso di accertata violazione dei requisiti. Le sanzioni sono severe e includono la revoca dell'autorizzazione, la restituzione degli incentivi percepiti e l'imposizione di penalità finanziarie proporzionate al vantaggio economico indebitamente conseguito[76]. Inoltre, la normativa francese impone che la produzione agricola sull'area dell'impianto agrivoltaico sia «significativa», definita con riferimento a parametri più stringenti di quelli italiani, e che la funzione agricola prevalga sulla funzione energetica, invertendo così la gerarchia implicita nella normativa italiana, dove la funzione energetica tende a essere dominante[77].

Le lezioni che l'ordinamento italiano può trarre dall'esperienza francese sono molteplici. In primo luogo, appare necessario istituire un sistema di verifiche periodiche indipendenti, non affidate al titolare dell'impianto ma a organismi terzi certificati, con cadenza almeno quinquennale e con il potere di accedere liberamente ai dati di produttività agricola e di effettuare sopralluoghi senza preavviso. In secondo luogo, il regime sanzionatorio dovrebbe essere rafforzato, prevedendo la decadenza automatica dall'incentivo in caso di mancato mantenimento dei requisiti agronomici, con obbligo di restituzione delle somme percepite maggiorate degli interessi. In terzo luogo, sarebbe opportuno introdurre un registro pubblico degli impianti agrivoltaici, accessibile ai cittadini e alle amministrazioni, nel quale siano riportati i dati di produttività agricola e le risultanze delle verifiche periodiche, in una prospettiva di trasparenza e accountability che contribuirebbe a prevenire i fenomeni elusivi[78].

Una riflessione specifica merita il tema della revocabilità degli incentivi e delle sue conseguenze. Il DM 14 febbraio 2024 prevede che il GSE possa disporre la decadenza dagli incentivi in caso di accertata violazione dei requisiti, con obbligo di restituzione delle somme percepite. Tuttavia, la disciplina della decadenza è generica e non prevede meccanismi graduati che distinguano tra violazioni gravi e violazioni minori, tra inadempimenti dolosi e circostanze oggettive che abbiano reso impossibile il mantenimento dei requisiti — si pensi, ad esempio, a una calamità naturale che distrugga le colture o a un cambiamento delle condizioni di mercato che renda antieconomica la coltivazione prevista nel piano colturale. Un sistema sanzionatorio proporzionato dovrebbe prevedere una scala di misure che vada dall'ammonimento alla riduzione dell'incentivo, dalla sospensione alla decadenza, in funzione della gravità e della rimproverabilità della violazione, offrendo all'operatore la possibilità di adeguarsi entro un termine ragionevole prima della sanzione definitiva.

Non si tratta, è bene sottolinearlo, di proposte che mirano a rendere più complesso il regime dell'agrivoltaico — il che sarebbe controproducente rispetto all'obiettivo della

semplificazione — ma di misure volte a garantire l'integrità del sistema, distinguendo nettamente l'agrivoltaico genuino dal fotovoltaico mascherato. Solo così l'agrivoltaico potrà mantenere la sua credibilità come strumento di composizione tra transizione energetica e tutela del suolo, e solo così il regime autorizzativo semplificato che gli è riservato potrà resistere alle critiche di chi lo ritiene un escamotage per aggirare i vincoli sulla localizzazione degli impianti fotovoltaici[79].

7. L'agrivoltaico nella comparazione europea

L'analisi comparata delle esperienze europee in materia di agrivoltaico rivela una significativa eterogeneità di approcci normativi, istituzionali e tecnologici, dalla quale è possibile trarre indicazioni utili per il perfezionamento del modello italiano. I tre ordinamenti che presentano i profili di maggiore interesse sono quello francese, quello tedesco e quello spagnolo, ciascuno dei quali ha sviluppato un proprio modello di regolazione che riflette le specificità del contesto giuridico, economico e territoriale nazionale[80].

La Francia ha adottato l'approccio più strutturato e ambizioso alla regolazione dell'agrivoltaismo, con una definizione normativa che si distingue per rigore e completezza. Il decreto del 26 aprile 2024, già richiamato nel paragrafo precedente, ha inserito nel Code de l'énergie una disciplina organica che definisce l'impianto agrivoltaico come «un impianto di produzione di energia elettrica che utilizza la tecnologia fotovoltaica e che è installato su una parcella agricola in modo da consentire la continuità dell'attività agricola e pastorale, garantendo al contempo un'incidenza positiva sulla detta attività»[81]. Merita di essere sottolineata con forza la differenza rispetto alla definizione italiana: mentre quest'ultima si limita a richiedere la «preservazione della continuità» dell'attività agricola — una formulazione passiva, che evoca la mera non interferenza — la definizione francese esige un'«incidenza positiva», ovvero un contributo attivo dell'impianto al miglioramento delle condizioni dell'attività agricola, attraverso effetti quali la protezione dalle intemperie, la riduzione dello stress idrico, il miglioramento del microclima culturale[82].

Questa differenza definitoria non è meramente semantica: essa riflette una diversa concezione del rapporto tra funzione energetica e funzione agricola. Nel modello francese, l'energia è al servizio dell'agricoltura; nel modello italiano, energia e agricoltura coesistono su un piano di tendenziale parità, con il rischio — ampiamente documentato — che la funzione energetica prevalga sulla funzione agricola. Il sistema di controlli quinquennali rafforzati e le sanzioni severe previste dal decreto francese, già descritti nel paragrafo precedente, completano un quadro normativo che appare significativamente più robusto di quello italiano, pur con il rischio di una rigidità che potrebbe scoraggiare gli investimenti[83].

La Germania ha sviluppato un approccio radicalmente diverso, fondato non sulla regolazione normativa dettagliata ma sull'elaborazione di standard tecnici consensuali. La DIN SPEC 91434, pubblicata nel maggio 2021 e frutto di un processo di elaborazione che ha coinvolto l'industria, la ricerca e le associazioni agricole, definisce i requisiti tecnici degli impianti agrivoltaici in modo articolato e flessibile, distinguendo tra impianti «a elevata integrazione» (Kategorie I) e impianti «a integrazione normale» (Kategorie II), con parametri differenziati per ciascuna categoria[84]. Lo standard è stato sviluppato con il contributo determinante del Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme (Fraunhofer ISE), che rappresenta il principale centro di ricerca europeo in materia di agrivoltaico e che ha accumulato un patrimonio di conoscenze e dati sperimentali di inestimabile valore.

L'approccio tedesco presenta vantaggi e limiti che meritano di essere attentamente considerati. Il principale vantaggio è la flessibilità: uno standard tecnico consensuale, non cogente, può essere aggiornato con relativa facilità in funzione dell'evoluzione tecnologica e delle evidenze empiriche, senza richiedere un intervento legislativo formale. In un settore caratterizzato da un'evoluzione tecnologica rapida come quello dell'agrivoltaico, questo è un vantaggio decisivo: i parametri tecnici che appaiono adeguati oggi potrebbero risultare obsoleti fra tre o cinque anni, e un sistema normativo rigido rischierebbe di bloccare l'adozione di soluzioni innovative che rispondono meglio agli obiettivi della compresenza tra energia e agricoltura. Inoltre, la partecipazione degli operatori del settore all'elaborazione dello standard garantisce la sua aderenza alle esigenze pratiche e riduce il rischio di parametri inadeguati o irrealistici. Il principale limite, per converso, è la volontarietà: uno standard non cogente, per definizione, non vincola gli operatori che non intendano conformarvisi, con la conseguenza che la sua efficacia come strumento di garanzia della qualità dell'agrivoltaico dipende dall'adozione di meccanismi incentivanti che premiano la conformità allo standard (come effettivamente avviene nel sistema tedesco, dove la conformità alla DIN SPEC 91434 è requisito per l'accesso a determinati regimi di sostegno)[85].

Un ulteriore elemento di interesse del modello tedesco è rappresentato dal ruolo dei centri di competenza. Il Fraunhofer ISE non è soltanto un ente di ricerca ma opera come sportello tecnico di riferimento per gli operatori, le amministrazioni e i decisori politici, offrendo servizi di consulenza, monitoraggio e certificazione che contribuiscono a garantire la qualità degli impianti e a diffondere le migliori pratiche. L'assenza di un analogo centro di competenza in Italia — dove le competenze in materia di agrivoltaico sono frammentate tra ENEA, CREA, GSE e università — rappresenta, a nostro avviso, una lacuna istituzionale significativa che incide negativamente sulla qualità della regolazione e dell'implementazione[86].

La Spagna ha adottato un approccio marcatamente diverso da quello francese e tedesco,

caratterizzato da una regolazione minimale e da un'ampia libertà per gli operatori. L'esperienza spagnola è particolarmente istruttiva per l'Italia, data la simiglianza delle condizioni climatiche e agronomiche che rendono la penisola iberica un termine di confronto naturale per il Mezzogiorno italiano. Il Real Decreto 1183/2020 ha disciplinato l'accesso e la connessione alle reti di trasporto e distribuzione di energia elettrica, semplificando i procedimenti autorizzativi per gli impianti rinnovabili senza tuttavia prevedere una disciplina specifica per l'agrivoltaico[87]. La normativa spagnola non definisce l'impianto agrivoltaico come categoria autonoma, non prevede requisiti tecnici specifici per la compresenza di energia e agricoltura, e non subordina l'accesso agli incentivi al mantenimento dell'attività agricola. Questo approccio «liberale» ha favorito una rapida espansione della capacità fotovoltaica installata, ma ha anche determinato una significativa occupazione di suolo agricolo da parte di impianti convenzionali, alimentando un dibattito crescente sulla necessità di introdurre strumenti di tutela del suolo[88].

Le lezioni che emergono dalla comparazione sono, a nostro avviso, chiare e convergenti. In primo luogo, la mera norma tecnica — sia essa legislativa, come nel modello francese, o consensuale, come nel modello tedesco — non è sufficiente a garantire il successo dell'agrivoltaico. Ciò che distingue le esperienze più avanzate è la presenza di un'infrastruttura istituzionale dedicata: centri di competenza che accumulano e diffondono conoscenze, sportelli unici che accompagnano gli operatori nei procedimenti autorizzativi, organismi indipendenti che effettuano verifiche e monitoraggi, standard tecnici che si aggiornano in funzione dell'evoluzione tecnologica[89]. In secondo luogo, l'equilibrio tra semplificazione e controllo è cruciale: un regime troppo permissivo, come quello spagnolo, non protegge adeguatamente il suolo agricolo; un regime troppo rigido rischia di scoraggiare gli investimenti. Il modello francese e quello tedesco, pur con le loro differenze, convergono sulla necessità di un regime che sia rigoroso nei requisiti ma flessibile nella loro applicazione, con meccanismi di verifica che garantiscano il rispetto sostanziale — non meramente formale — della funzione agricola[90].

In terzo luogo, la comparazione evidenzia che l'Italia si colloca in una posizione intermedia — con una definizione normativa più dettagliata di quella spagnola ma meno rigorosa di quella francese, e con un apparato istituzionale meno sviluppato di quello tedesco — che potrebbe evolversi in entrambe le direzioni. La scelta tra il rafforzamento dei controlli e la liberalizzazione degli investimenti dipende, in ultima analisi, dalla visione che l'ordinamento intende perseguire: se l'agrivoltaico è concepito come uno strumento genuino di composizione tra energia e agricoltura, il modello franco-tedesco appare preferibile; se, per converso, è considerato un mero espediente per accelerare l'installazione di capacità fotovoltaica, l'approccio spagnolo è più coerente. Riteniamo che la prima opzione sia non soltanto preferibile ma necessaria, se si vuole che l'agrivoltaico realizzi la sua funzione dichiarata e non degeneri in un'etichetta priva di

contenuto sostanziale[91].

Un ultimo profilo della comparazione che merita attenzione riguarda la governance multilivello dell'agrivoltaico. In Francia, la competenza autorizzativa è centralizzata a livello prefettizio, con il coinvolgimento delle Chambres d'agriculture che svolgono una funzione consultiva obbligatoria; in Germania, la competenza è prevalentemente dei Länder, con un coordinamento federale attraverso lo standard DIN; in Spagna, la competenza è delle Comunidades Autónomas, con una regolazione statale minimale. L'Italia, con il suo sistema di ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni e Comuni, presenta una complessità aggiuntiva che non trova riscontro negli altri ordinamenti esaminati: la sovrapposizione di competenze statali (VIA nazionale, incentivi), regionali (autorizzazione, aree idonee) e comunali (edilizia, urbanistica) genera un «labirinto procedurale» nel quale gli operatori faticano a orientarsi e nel quale i tempi si dilatano in ragione della molteplicità dei soggetti coinvolti[92]. La comparazione suggerisce che una semplificazione della governance, con una più chiara attribuzione delle competenze e un rafforzamento dei meccanismi di coordinamento, rappresenterebbe un intervento di sistema in grado di produrre effetti significativi sull'efficacia della regolazione.

8. Criticità sistematiche e proposte de lege ferenda

L'analisi condotta nei paragrafi precedenti ha evidenziato una serie di criticità che attraversano l'intera disciplina dell'agrivoltaico e che richiedono interventi di carattere sistematico. Non si tratta, come potrebbe apparire, di mere imperfezioni tecniche correggibili con aggiustamenti marginali, bensì di nodi strutturali che attengono alla concezione stessa dell'istituto e alla sua collocazione nel sistema del diritto della transizione ecologica. In questo paragrafo, ci proponiamo di ricostruire tali criticità in modo unitario e di formulare proposte de lege ferenda che possano contribuire al loro superamento.

La prima criticità è rappresentata dalla complessità burocratica che, paradossalmente, affligge un istituto concepito proprio come strumento di semplificazione. Come ha osservato Saitta nelle sue riflessioni sulla semplificazione procedimentale, il paradosso della complessità nell'ambito della semplificazione non è un fenomeno nuovo nell'ordinamento italiano, ma assume nel caso dell'agrivoltaico dimensioni particolarmente pronunciate, in ragione della stratificazione normativa che caratterizza la materia e della pluralità di interessi coinvolti[93]. L'operatore che intende realizzare un impianto agrivoltaico deve confrontarsi con una pluralità di procedimenti, requisiti, parametri e soggetti che configura un percorso autorizzativo di elevata complessità, spesso superiore a quello previsto per il fotovoltaico convenzionale. Si considerino i passaggi necessari: la verifica della conformità del progetto ai requisiti tecnici dell'art. 22-bis e delle Linee Guida, l'individuazione del regime autorizzativo applicabile in

funzione della potenza, della localizzazione e della tipologia dell'impianto, la predisposizione del piano colturale attestato da agronomo, l'eventuale procedura di VIA per gli impianti sopra soglia, l'acquisizione dei pareri delle amministrazioni coinvolte nella conferenza di servizi, il nulla osta della Soprintendenza per le aree vincolate, la richiesta di accesso agli incentivi presso il GSE con la relativa documentazione[94]. Ciascuno di questi passaggi è presidiato da norme, regolamenti, linee guida e prassi che variano da Regione a Regione e da amministrazione ad amministrazione, in un quadro di frammentazione normativa che Falcon ha efficacemente descritto come il paradosso della semplificazione che produce complicazione[95].

La seconda criticità riguarda il rischio di concentrazione del mercato agrivoltaico nelle mani delle grandi imprese energetiche, a scapito dei piccoli e medi agricoltori che dovrebbero essere i principali beneficiari dell'istituto. Come abbiamo osservato nel § 5, la complessità tecnica, amministrativa e finanziaria dell'agrivoltaico richiede competenze e risorse che non sono alla portata della maggior parte delle aziende agricole italiane, con la conseguenza che il modello prevalente rischia di essere quello dell'affitto del terreno da parte dell'agricoltore a una grande utility energetica che realizza e gestisce l'impianto[96]. Questo modello, pur legittimo sul piano giuridico, snatura la funzione dell'agrivoltaico, che dovrebbe essere uno strumento di empowerment dell'agricoltore e non un meccanismo di estrazione di rendita fondiaria. Come ha osservato GIGLIONI, la transizione ecologica richiede forme di amministrazione condivisa che coinvolgano attivamente le comunità locali e i soggetti direttamente interessati, evitando che i benefici della transizione siano catturati da soggetti economici dotati di maggiore potere contrattuale[97].

Le proposte de lege ferenda che riteniamo di poter formulare sono le seguenti.

In primo luogo, l'istituzione di sportelli unici agrivoltaici regionali che fungano da punto di accesso unificato per gli operatori, concentrando in un unico luogo le competenze tecniche, amministrative e agronomiche necessarie per accompagnare l'intero percorso autorizzativo. Questi sportelli non dovrebbero limitarsi a una funzione di mero coordinamento procedimentale, ma dovrebbero offrire servizi di consulenza tecnica, assistenza progettuale e mediazione tra i diversi interessi coinvolti, sul modello dei guichets uniques francesi e degli Agri-PV Kompetenzzentren tedeschi[98]. Lo sportello unico avrebbe altresì la funzione di ridurre l'asimmetria informativa che penalizza i piccoli operatori, mettendo a disposizione competenze che altrimenti richiederebbero l'ingaggio di consulenti specializzati.

In secondo luogo, l'elaborazione di standard tecnici UNI consensuali per l'agrivoltaico, sul modello della DIN SPEC 91434 tedesca. L'attuale sistema, fondato sulle Linee Guida ministeriali, presenta il duplice limite della rigidità — difficoltà di aggiornamento in

funzione dell'evoluzione tecnologica — e della scarsa legittimazione partecipativa, essendo il frutto di un processo elaborativo prevalentemente top-down. Uno standard UNI, elaborato con il coinvolgimento dell'industria, della ricerca, delle associazioni agricole e delle amministrazioni, garantirebbe una maggiore aderenza alle esigenze pratiche, una più agevole aggiornabilità e una più ampia accettazione da parte degli operatori[99]. Lo standard potrebbe inoltre prevedere classificazioni più articolate delle tipologie agrivoltaiche, superando la rigida dicotomia tra agrivoltaico semplice e avanzato con una gamma di configurazioni adattabili alle specificità agronomiche e territoriali del contesto.

In terzo luogo, l'introduzione di un regime autorizzativo ulteriormente semplificato per gli impianti agrivoltaici di piccola taglia (inferiore a 1 MW), assimilabile alla comunicazione di inizio lavori. I piccoli impianti agrivoltaici, realizzati direttamente dagli agricoltori a servizio della propria azienda, presentano un impatto territoriale limitato e una funzione socio-economica che giustifica un trattamento di favore. La semplificazione estrema del regime autorizzativo per questa fascia di potenza avrebbe l'effetto di democratizzare l'accesso all'agrivoltaico, sottraendolo alla logica della grande progettualità industriale e restituendolo alla sua dimensione naturale di strumento a servizio dell'impresa agricola[100].

In quarto luogo, la promozione dell'agrivoltaico comunitario, attraverso la previsione di incentivi specifici per gli impianti agrivoltaici realizzati nell'ambito delle comunità energetiche rinnovabili (CER) di cui all'art. 31 del {URL} (la compresenza di energia e agricoltura), la dimensione sociale (la partecipazione della comunità locale alla produzione energetica) e la dimensione territoriale (il radicamento dell'impianto nel contesto locale)[101]. L'agrivoltaico comunitario potrebbe altresì contribuire a contrastare il fenomeno della concentrazione del mercato, favorendo modelli di governance partecipativa in cui gli agricoltori e i cittadini siano protagonisti e non meri spettatori della transizione.

In quinto luogo, l'introduzione di obblighi di monitoraggio agronomico pubblico, con la previsione di verifiche periodiche effettuate da organismi indipendenti e la pubblicazione dei risultati in un registro accessibile. Come abbiamo evidenziato nel § 6, l'attuale sistema di autocontrollo presenta limiti evidenti in termini di affidabilità e trasparenza. Un sistema di monitoraggio pubblico, finanziato attraverso un contributo a carico dei titolari degli impianti, garantirebbe un controllo effettivo sul rispetto dei requisiti agronomici e contribuirebbe a costruire una base di dati empirici sulla performance dell'agrivoltaico in diverse condizioni agronomiche e territoriali, informando così l'evoluzione futura della normativa[102].

A queste cinque proposte principali, riteniamo opportuno aggiungere alcune

considerazioni di carattere più generale. La prima riguarda la formazione del personale amministrativo. I funzionari delle Regioni, dei Comuni e delle Soprintendenze che sono chiamati a valutare i progetti agrivoltaici necessitano di competenze tecniche specifiche — agronomiche, energetiche, paesaggistiche — che la formazione tradizionale del personale amministrativo non fornisce. Un programma nazionale di formazione, organizzato in collaborazione con le università, gli enti di ricerca e le associazioni professionali, potrebbe contribuire significativamente alla qualità delle valutazioni e alla riduzione dei tempi procedurali, poiché un funzionario competente è anche un funzionario più rapido e sicuro nella decisione[103]. La seconda considerazione riguarda la digitalizzazione dei procedimenti. L'adozione di piattaforme digitali unificate per la presentazione, la gestione e il monitoraggio delle istanze autorizzative e delle richieste di incentivo rappresenterebbe una misura di semplificazione trasversale, capace di ridurre gli oneri amministrativi per gli operatori e di migliorare la tracciabilità e la trasparenza dei procedimenti. La terza considerazione, infine, riguarda la partecipazione pubblica. La realizzazione di grandi impianti agrivoltaici può suscitare resistenze nelle comunità locali, soprattutto quando percepiti come imposizioni esterne prive di benefici per il territorio. La previsione di meccanismi di consultazione preventiva, di benefit-sharing con le comunità ospitanti e di forme di partecipazione alla governance dell'impianto potrebbe contribuire a ridurre il conflitto sociale e a rafforzare l'accettabilità dell'agrivoltaico, in una prospettiva che GIGLIONI definirebbe di «amministrazione condivisa» della transizione ecologica[104].

Queste proposte non pretendono di esaurire il campo delle possibili riforme, ma intendono indicare una direzione di marcia che riteniamo coerente con la natura e la funzione dell'agrivoltaico come istituto giuridico della transizione ecologica.

Un'ultima riflessione si impone sulla dimensione temporale delle riforme proposte. La transizione energetica ha una scadenza — gli obiettivi al 2030 e al 2050 — che impone un'urgenza nell'azione normativa e istituzionale. Le proposte formulate in questa sede, pur richiedendo interventi legislativi e amministrativi non banali, sono concepite per essere realizzabili in un arco temporale ragionevole, compatibile con la necessità di accelerare l'installazione di nuova capacità agrivoltaica. L'istituzione degli sportelli unici regionali potrebbe essere avviata entro 12-18 mesi con un intervento legislativo relativamente semplice; l'elaborazione degli standard UNI potrebbe essere completata in 18-24 mesi con un adeguato impulso istituzionale; la semplificazione per i piccoli impianti potrebbe essere introdotta con un decreto-legge con effetto immediato. Non si tratta, dunque, di riforme utopiche ma di interventi realistici, a condizione che esista la volontà politica di realizzarli.

Il filo conduttore delle proposte è la convinzione che la qualità della regolazione non si misura soltanto dal numero di norme o dalla severità dei requisiti, ma dalla capacità del

sistema istituzionale di accompagnare, verificare e adattare — ciò che SORACE ha definito la dimensione «istituente» del diritto amministrativo, che non si limita a vietare o autorizzare ma costruisce le condizioni per il perseguimento degli interessi generali[105].

9. Conclusioni

L'agrivoltaico si presenta, al termine della nostra indagine, come una sintesi possibile ma incompiuta del conflitto strutturale tra transizione energetica e tutela del suolo agricolo. Non è ardito affermare che questo istituto rappresenti uno dei laboratori più significativi del diritto della transizione ecologica, nel quale si sperimentano — con esiti ancora incerti — le possibilità e i limiti della composizione giuridica tra interessi apparentemente inconciliabili[106].

La nostra analisi ha evidenziato che l'agrivoltaico, nella sua configurazione normativa attuale, presenta elementi di forza e di debolezza che ne determinano un bilancio complessivo ambivalente. Sul versante positivo, l'ordinamento italiano ha compiuto passi significativi: la definizione normativa dell'art. 22-bis del {URL} [107].

Riteniamo che il nodo fondamentale non sia di natura normativa ma istituzionale. Non bastano norme migliori — sebbene molte norme vigenti necessitino di miglioramento — se le istituzioni preposte alla loro attuazione non dispongono delle competenze, delle risorse e dell'organizzazione necessarie per governare la complessità della materia. L'esperienza comparata, segnatamente francese e tedesca, dimostra che il successo dell'agrivoltaico dipende dalla presenza di un'infrastruttura istituzionale dedicata — centri di competenza, sportelli unici, organismi di controllo indipendenti, standard tecnici aggiornabili — che l'Italia, allo stato, non possiede[108].

La questione si inserisce in un dibattito più ampio sulla capacità delle istituzioni amministrative italiane di governare la transizione ecologica. Come ha osservato Fracchia, il diritto dell'energia rinnovabile richiede una pubblica amministrazione che sappia operare come «regolatore intelligente», capace di coniugare la tutela degli interessi pubblici con la promozione dell'innovazione e la facilitazione degli investimenti[109]. Questa capacità non si improvvisa: richiede investimenti nella formazione del personale, nell'organizzazione degli uffici, nella digitalizzazione dei procedimenti, nella costruzione di reti di competenza tra livelli di governo e tra amministrazioni diverse. L'agrivoltaico, in questo senso, è un test della maturità istituzionale dell'ordinamento: se le istituzioni riescono a governare la complessità di un istituto che intreccia energia, agricoltura, paesaggio e ambiente, saranno in grado di affrontare anche le sfide ancora più complesse che la transizione ecologica riserva nei prossimi decenni.

Un'osservazione merita di essere formulata, a questo punto, in relazione al rapporto tra l'agrivoltaico e il più ampio processo di transizione energetica. L'agrivoltaico non è, né può essere, la soluzione unica o prevalente per il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione. La sua funzione è complementare, non sostitutiva: accanto all'agrivoltaico, la transizione richiede il fotovoltaico su coperture e superfici artificiali, l'eolico onshore e offshore, l'idroelettrico, il biogas e le altre fonti rinnovabili, ciascuna con il proprio regime normativo e le proprie specificità. La peculiarità dell'agrivoltaico risiede nella sua capacità di rispondere a un'esigenza specifica — la produzione energetica su suolo agricolo senza la sua sottrazione alla funzione produttiva originaria — che gli altri strumenti della transizione non soddisfano. In questo senso, l'agrivoltaico non è alternativo al fotovoltaico convenzionale, ma ne rappresenta una declinazione qualitativamente diversa, destinata a operare in contesti nei quali il fotovoltaico a terra sarebbe inaccettabile sul piano ambientale, paesaggistico o sociale.

La composizione degli interessi, che riteniamo essere il cuore dell'agrivoltaico, non è un risultato che si ottiene una volta per tutte attraverso una norma ben scritta, ma un processo continuo che richiede istituzioni capaci di apprendere, adattarsi e correggere. Come ha scritto Benvenuti, la funzione amministrativa è «processo» prima che «atto»: è nella dinamica del procedimento, nella relazione tra amministrazione e amministrati, nel confronto tra interessi diversi che si realizza la composizione giuridica della complessità^[110]. L'agrivoltaico, con la sua intrinseca bifunzionalità, esige proprio questo: non una decisione puntuale ma un governo continuo della compresenza, che monitori, verifichi, adatti e, se necessario, corregga.

Da questa prospettiva, l'agrivoltaico si rivela un banco di prova paradigmatico per il diritto amministrativo della transizione ecologica, un diritto che non può più limitarsi alla funzione tradizionale di autorizzazione o divieto, ma deve evolvere verso forme di governance adattiva capaci di accompagnare nel tempo processi complessi e multidimensionali. Le categorie elaborate dalla dottrina amministrativistica classica — il provvedimento, il procedimento, la discrezionalità, il controllo — conservano la loro rilevanza, ma richiedono di essere ripensate alla luce delle esigenze della transizione, che impone tempi più rapidi, competenze più specialistiche, valutazioni più complesse e una capacità di revisione e adattamento che i modelli procedurali tradizionali non prevedono. In questo senso, la riflessione sull'agrivoltaico non è soltanto una riflessione di settore, ma un contributo alla più ampia elaborazione di un diritto amministrativo adeguato alle sfide del XXI secolo.

La nostra analisi ha altresì evidenziato una carenza che merita di essere segnalata con particolare forza: la mancanza di dati empirici sistematici sulla performance degli impianti agrivoltaici in esercizio in Italia. Le decisioni normative e regolatorie vengono assunte sulla base di stime, modelli e dati provenienti da esperienze estere —

segnatamente francesi e tedesche — che non sono necessariamente trasferibili al contesto agronomico, climatico e istituzionale italiano. L'istituzione di un programma nazionale di monitoraggio degli impianti agrivoltaici, con la raccolta e la pubblicazione sistematica di dati sulla produttività agricola, sulla produzione energetica, sull'impatto ambientale e sui costi di gestione, rappresenterebbe non soltanto uno strumento di controllo ma un investimento nella conoscenza che informerebbe l'evoluzione futura della normativa e della prassi. In assenza di tale base empirica, il rischio è che la regolazione proceda per tentativi ed errori, con costi economici e ambientali che una maggiore informazione potrebbe contribuire a evitare.

In conclusione, riteniamo che l'agrivoltaico meriti di essere sostenuto e sviluppato, ma con la consapevolezza che il suo successo dipende da condizioni che vanno ben oltre la qualità delle norme. Servono istituzioni dedicate, competenze specialistiche, standard aggiornabili, controlli effettivi, e soprattutto una visione che concepisca la transizione energetica non come una corsa contro il tempo in cui ogni vincolo è un ostacolo da rimuovere, ma come un processo di trasformazione profonda in cui la qualità dello sviluppo conta almeno quanto la sua velocità. L'agrivoltaico, se governato con saggezza istituzionale, può diventare un modello esemplare di questa visione. Se abbandonato alle sole logiche di mercato e di incentivo, rischia di degenerare in un simulacro — un'etichetta verde applicata a pratiche che di verde hanno soltanto il nome.

La metafora che forse meglio cattura la natura dell'agrivoltaico è quella del ponte. Un ponte è una struttura che connette due sponde che, senza di esso, resterebbero separate: la transizione energetica e la tutela del suolo, la produzione di energia e la coltivazione della terra, l'urgenza del presente e la responsabilità verso il futuro. Ma un ponte richiede fondamenta solide, ingegneria competente e manutenzione costante: non basta gettare una passerella improvvisata e sperare che regga. L'ordinamento italiano ha gettato le fondamenta — la definizione normativa, il regime autorizzativo, il sistema incentivante — ma l'ingegneria istituzionale è ancora carente e la manutenzione è tutta da organizzare. La sfida dei prossimi anni è completare la costruzione, con la consapevolezza che un ponte mal costruito è peggio di nessun ponte, perché crea l'illusione della connessione dove c'è, in realtà, soltanto il vuoto[111].

Note e riferimenti bibliografici

- [1] Sulla complessità della transizione energetica come sfida giuridica, v. F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile. Profili pubblicistici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 15 ss.; D. BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, pp. 403 ss.
- [2] Sul ruolo del diritto amministrativo nella transizione ecologica, v. F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, 2020, pp. 7 ss.; F. GIGLIONI, *L'amministrazione condivisa e la transizione ecologica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, pp. 579 ss.
- [3] Comunicazione della Commissione europea, *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final, 11 dicembre 2019. Per un'analisi giuridica, v. E. CHITI, D. BEVILACQUA, *Green Deal europeo e diritto dell'economia*, in *Riv. dir. pubbl. comm.*, 2020, pp. 1 ss.
- [4] Comunicazione della Commissione, *Pronti per il 55%: realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica*, COM(2021) 550 final, 14 luglio 2021.
- [5] Direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili ({URL}).
- [6] Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), versione aggiornata giugno 2024, trasmessa alla Commissione europea ai sensi del Regolamento (UE) 2018/1999.
- [7] Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 2 «Rivoluzione verde e transizione ecologica», Componente 2 «Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile», Investimento {URL}
- [8] Sul consumo di suolo agricolo in Italia, v. il Rapporto ISPRA-SNPA *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, ed. 2024. Sul rapporto tra energia rinnovabile e uso del suolo, v. F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 120 ss.
- [9] Sulla tutela del paesaggio in relazione agli impianti fotovoltaici, v. R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente*, Torino, 2021, pp. 245 ss.
- [10] S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, pp. 699 ss.
- [11] {URL} #160; *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, il Mulino, Bologna, 2011, pp. 85 ss.
- [12] G. FALCON, *Semplificazione e complicazione delle fonti del diritto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, pp. 395 ss.
- [13] Per una ricostruzione dell'agrivoltaico come istituto giuridico, v. F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 156 ss.
- [14] F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 25 ss.
- [15] Sul tema della capacità istituzionale nella transizione ecologica, v. F. GIGLIONI, *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, ETS, Pisa, 2012, pp. 35 ss.
- [16] Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente».
- [17] Prima della riforma del 2022, la tutela dell'ambiente era ricavata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale quale valore trasversale, a partire da Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641. V. R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente*, cit., pp. 18 ss.
- [18] F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico*, cit., pp. 25 ss., ove si evidenzia la tensione tra diverse declinazioni della tutela ambientale.
- [19] F. MERUSI, *Buon andamento dell'amministrazione*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. V, Treccani, Roma, 1988.
- [20] Sulla semplificazione come strumento del buon andamento, v. F. SAITTA, *Prime riflessioni sulla semplificazione procedimentale nelle più recenti riforme*, in *Dir. amm.*, 2020, pp. 45 ss.; A. POLICE, *Riflessioni in tema di semplificazione delle forme e degli strumenti di azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2004, pp. 651 ss.
- [21] Sul principio di proporzionalità nell'ordinamento italiano, v. {URL} #160; *Procedimento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 130 ss.

- [22] {URL} #160;SANDULLI, *Il procedimento*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, vol. II, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 1035 ss.
- [23] In materia di riparto di competenze in materia energetica, v. Corte cost., 14 ottobre 2005, n. 383; Corte cost., 26 marzo 2010, n. 119.
- [24] Corte cost., 26 marzo 2010, n. 119; Corte cost., 11 marzo 2011, n. 67. V. F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 78 ss.
- [25] F. GIGLIONI, *L'amministrazione condivisa e la transizione ecologica*, cit., pp. 590 ss.
- [26] Sulla dimensione intergenerazionale della tutela ambientale, v. F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico*, cit., pp. 30 ss.
- [27] F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico*, cit., pp. 42 ss.
- [28] F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, cit., pp. 125 ss.
- [29] Art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. V. D. SORACE, *Le istituzioni e il diritto amministrativo in Europa*, il Mulino, Bologna, 2012, pp. 145 ss.
- [30] V. CERULLI IRELLI, *Liberalizzazioni e semplificazioni*, in *Dir. amm.*, 2012, pp. 617 ss.
- [31] Art. 22-bis del {URL} #160;199, inserito dall'art. 12, comma 1, lett. f), del {URL} #160;13, convertito con modificazioni dalla L. 21 aprile 2023, n. 41.
- [32] La distinzione tra agrivoltaico semplice e avanzato è contenuta nell'art. 22-bis, commi 1 e 2, del {URL}
- [33] Linee Guida in materia di impianti agrivoltaici, pubblicate dal MASE in collaborazione con CREA, ENEA e GSE, giugno 2022.
- [34] Per un'analisi critica dei parametri tecnici, v. F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 162 ss.
- [35] Le posizioni divergenti sulla soglia di copertura sono documentate nelle osservazioni alla consultazione pubblica sulle Linee Guida agrivoltaiche, disponibili sul sito del MASE.
- [36] Linee Guida in materia di impianti agrivoltaici, cit., par. {URL}
- [37] F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 168 ss.
- [38] Si tratta di una questione interpretativa
- [39] F. GIGLIONI, *Governare per differenza*, cit., pp. 95 ss., sulla necessità di strumenti regolatori adattivi. che, per quanto a nostra conoscenza, non è stata ancora affrontata dalla giurisprudenza. La risposta dovrà tenere conto della ratio complessiva dell'istituto e del principio di proporzionalità.
- [40] G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1958, pp. 85 ss., sulla certezza del diritto come valore dell'ordinamento amministrativo.
- [41] Sulla qualificazione urbanistico-edilizia degli impianti fotovoltaici, v. {URL} #160;Procedimento amministrativo, cit., pp. 280 ss.; TAR Puglia, Lecce, Sez. I, 12 gennaio 2023, n. 78.
- [42] {URL} #160;190, «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili» ({URL}).
- [43] Art. 12 del {URL} #160;387 (Autorizzazione Unica); art. 6 del {URL} #160;28 (PAS). V. F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 95 ss.
- [44] TU FER, {URL}
- [45] Sul ruolo delle Soprintendenze nei procedimenti autorizzativi per gli impianti rinnovabili, v. R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente*, cit., pp. 260 ss.
- [46] Corte cost., 26 marzo 2010, n. 119; Corte cost., 11 marzo 2011, n. 49. V. altresì Corte cost., 26 luglio 2022, n. 177, in tema di bilanciamento tra energia rinnovabile e tutela paesaggistica.
- [47] {URL} #160;152, Parte Seconda, Titolo III, in materia di valutazione di impatto ambientale. V. {URL} #160;Procedimento amministrativo, cit., pp. 245 ss.
- [48] TU FER, {URL}
- [49] Art. 20 del {URL} #160;Energia rinnovabile, cit., pp. 140 ss.
- [50] Artt. 14-14-quinquies della L. 7 agosto 1990, n. 241, come modificati dal {URL} #160;127. V. M. CALABRÒ, *La riforma della conferenza di servizi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, pp. 789 ss.
- [51] M. CALABRÒ, *La riforma della conferenza di servizi*, cit., pp. 795 ss.
- [52] Corte cost., 26 marzo 2010, n. 119; Corte cost., 11 marzo 2011, n. 49.
- [53] Cons. Stato, Ad. Plen., 27 luglio 2016, n. 17.

- [54] Per una rassegna della giurisprudenza amministrativa in materia di impianti fotovoltaici, v. F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 185 ss.
- [55] I dati sui tempi medi dei procedimenti autorizzativi sono tratti dal rapporto annuale dell'Osservatorio FER del Politecnico di Milano, 2024.
- [56] TAR Lazio, Sez. I, 15 marzo 2023, n. 4521.
- [57] Cons. Stato, Sez. IV, 20 settembre 2023, n. 8456.
- [58] A. POLICE, *Riflessioni in tema di semplificazione*, cit., pp. 660 ss.
- [59] PNRR, Missione 2, Componente 2, Investimento {URL}
- [60] DM 14 febbraio 2024, recante le modalità di accesso agli incentivi per gli impianti agrivoltaici di natura innovativa.
- [61] DM 14 febbraio 2024, art. 7, in materia di tariffa incentivante e premio per autoconsumo.
- [62] Le stime sui costi aggiuntivi dell'agrivoltaico rispetto al fotovoltaico convenzionale sono tratte da Fraunhofer ISE, *Agrivoltaics: Opportunities for Agriculture and the Energy Transition*, 2022, p. 45.
- [63] F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 172 ss., sulla complessità gestionale degli impianti bifunzionali.
- [64] DM 14 febbraio 2024, art. 8, in materia di premio per autoconsumo.
- [65] Il tema della sostenibilità post-incentivo è ampiamente discusso nella letteratura economica. V. IRENA, *Renewable Power Generation Costs in 2023*, Abu Dhabi, 2024.
- [66] Sull'evoluzione dei costi del fotovoltaico, v. IRENA, *Renewable Power Generation Costs*, cit.
- [67] Sul rischio di concentrazione, v. F. GIGLIONI, *L'amministrazione condivisa e la transizione ecologica*, cit., pp. 598 ss.
- [68] Sugli effetti degli impianti rinnovabili sui valori fondiari agricoli, v. F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 175 ss.
- [69] Il tema dell'agrivoltaico fittizio è stato segnalato dalla Corte dei Conti europea nel rapporto speciale *Energia rinnovabile nell'UE*, n. 22/2024.
- [70] Per un'analisi del fenomeno nell'esperienza italiana, v. le segnalazioni dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA), Relazione annuale 2024.
- [71] Delibera GSE, *Procedure applicative per l'accesso agli incentivi agrivoltaici*, 2024.
- [72] Sul conflitto di interessi nel monitoraggio agronomico, v. le osservazioni di Confagricoltura, *Posizione sull'agrivoltaico*, 2023.
- [73] F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 178 ss.
- [74] Sul monitoraggio continuo come strumento di prevenzione dell'elusione normativa, v. R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente*, cit., pp. 290 ss.
- [75] Loi n. 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables; Décret n. 2024-318 du 8 avril 2024 relatif au développement de l'agrivoltaïsme et aux conditions d'implantation des installations photovoltaïques sur des terrains agricoles, naturels ou forestiers.
- [76] Décret n. 2024-318, art. R. 314-108 ss. del Code de l'énergie.
- [77] Art. L. 314-36 del Code de l'énergie, come modificato dalla Loi n. 2023-175.
- [78] Queste proposte si ispirano al modello francese ma tengono conto delle specificità dell'ordinamento italiano. V. F. SAITTA, *Prime riflessioni sulla semplificazione procedimentale*, cit., pp. 55 ss.
- [79] {URL} #160; *La trappola delle leggi*, cit., pp. 120 ss., sull'importanza della credibilità normativa.
- [80] Per un quadro comparativo, v. Fraunhofer ISE, *Agrivoltaics: Opportunities for Agriculture and the Energy Transition*, cit.; European Commission, JRC, *Agri-photovoltaics in Europe: state of the art and future perspectives*, 2023.
- [81] Art. L. 314-36 del Code de l'énergie.
- [82] La nozione di «incidence positive» è precisata nel Décret n. 2024-318, che prevede che l'impianto agrivoltaico debba apportare almeno uno dei seguenti benefici all'attività agricola: miglioramento del potenziale agronomico, adattamento al cambiamento climatico, protezione contro le calamità, miglioramento del benessere animale.
- [83] Per un'analisi critica del modello francese, v. R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente*, cit., pp. 280 ss.
- [84] DIN SPEC 91434:2021-05, *Agri-Photovoltaik-Anlagen — Anforderungen an die landwirtschaftliche*

Hauptnutzung.

- [85] Sul sistema tedesco, v. Fraunhofer ISE, *Agrivoltaics*, cit., pp. 30 ss.
- [86] Sulla frammentazione delle competenze in materia energetica in Italia, v. F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 50 ss.
- [87] Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica.
- [88] Sul modello spagnolo, v. European Commission, JRC, *Agri-photovoltaics in Europe*, cit., pp. 45 ss.
- [89] F. GIGLIONI, *Governare per differenza*, cit., pp. 85 ss., sul ruolo delle infrastrutture istituzionali nel coordinamento delle politiche europee.
- [90] D. SORACE, *Le istituzioni e il diritto amministrativo in Europa*, cit., pp. 180 ss.
- [91] F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico*, cit., pp. 50 ss.
- [92] F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 105 ss.
- [93] F. SAITTA, *Prime riflessioni sulla semplificazione procedimentale*, cit., pp. 50 ss.
- [94] Per una ricostruzione del percorso autorizzativo, v. F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 190 ss.
- [95] G. FALCON, *Semplificazione e complicazione delle fonti del diritto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, pp. 395 ss.
- [96] F. GIGLIONI, *L'amministrazione condivisa e la transizione ecologica*, cit., pp. 600 ss.
- [97] F. GIGLIONI, *L'amministrazione condivisa e la transizione ecologica*, cit., pp. 605 ss.
- [98] Per il modello dei guichets uniques, v. il sito del Ministère de la Transition écologique francese. Per i Kompetenzzentren tedeschi, v. Fraunhofer ISE, *Agrivoltaics*, cit., pp. 55 ss.
- [99] Sulla funzione degli standard tecnici consensuali nel diritto amministrativo, v. F. GIGLIONI, *Governare per differenza*, cit., pp. 120 ss.
- [100] Sulla semplificazione per i piccoli impianti, v. A. POLICE, *Riflessioni in tema di semplificazione*, cit., pp. 670 ss.; F. SAITTA, *Prime riflessioni sulla semplificazione procedimentale*, cit., pp. 60 ss.
- [101] Sulle comunità energetiche rinnovabili, v. F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 200 ss.
- [102] Sul monitoraggio pubblico come strumento di trasparenza, v. {URL} #160; *La trappola delle leggi*, cit., pp. 130 ss.
- [103] Sulla formazione del personale amministrativo nella transizione ecologica, v. D. SORACE, *Le istituzioni e il diritto amministrativo in Europa*, cit., pp. 210 ss.
- [104] F. GIGLIONI, *L'amministrazione condivisa e la transizione ecologica*, cit., pp. 610 ss.
- [105] D. SORACE, *Le istituzioni e il diritto amministrativo in Europa*, cit., pp. 195 ss.
- [106] F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico*, cit., pp. 55 ss.
- [107] F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 210 ss.
- [108] F. GIGLIONI, *Governare per differenza*, cit., pp. 140 ss.
- [109] F. FRACCHIA, S. PANTALONE, *Energia rinnovabile*, cit., pp. 220 ss.
- [110] F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, pp. 118 ss.
- [111] S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, cit., pp. 710 ss.

Bibliografia

- BENVENUTI F., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, pp. 118 ss.
- BEVILACQUA D., *Il Green New Deal*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, pp. 403 ss.
- CALABRÒ M., *La riforma della conferenza di servizi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, pp. 789 ss.
- CASSESE S., *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, pp. 699 ss.

- CERULLI IRELLI V., *Liberalizzazioni e semplificazioni*, in *Dir. amm.*, 2012, pp. 617 ss.
- CHITI E., BEVILACQUA D., *Green Deal europeo e diritto dell'economia*, in *Riv. dir. pubbl. comm.*, 2020, pp. 1 ss.
- DE LEONARDIS F., *Lo Stato ecologico*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, 2020, pp. 7 ss.
- FALCON G., *Semplificazione e complicazione delle fonti del diritto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, pp. 395 ss.
- FERRARA R., *La tutela dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2021.
- FRACCHIA F., PANTALONE S., *Energia rinnovabile. Profili pubblicistici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023.
- GIGLIONI F., *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, ETS, Pisa, 2012.
- GIGLIONI F., *L'amministrazione condivisa e la transizione ecologica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, pp. 579 ss.
- MATTARELLA {URL} #160; *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, il Mulino, Bologna, 2011.
- MERUSI F., *Buon andamento dell'amministrazione*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. V, Treccani, Roma, 1988.
- POLICE A., *Riflessioni in tema di semplificazione delle forme e degli strumenti di azione amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2004, pp. 651 ss.
- SAITTA F., *Prime riflessioni sulla semplificazione procedimentale nelle più recenti riforme*, in *Dir. amm.*, 2020, pp. 45 ss.
- SANDULLI {URL} #160; *Il procedimento*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, vol. II, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 1035 ss.
- SCOCA {URL} #160; *Procedimento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2019.
- SORACE D., *Le istituzioni e il diritto amministrativo in Europa*, il Mulino, Bologna, 2012.
- ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1958.

* Il simbolo {URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:

<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=11814>

DONO, SCAMBIO, DAZIO. LA FINE DELLA RECIPROCIÀ

Il contributo analizza la crisi contemporanea della reciprocità attraverso le categorie del dono, dello scambio e del dazio. Se il dono fonda il legame sociale mediante il reciproco riconoscimento e lo scambio moderno organizza la cooperazione attraverso l'equivalenza funzionale, il ritorno del dazio segna la trasformazione del "circolo del sociale" in "frontiera del politico". Il dazio emerge così quale dispositivo immunitario che ridefinisce i rapporti internazionali secondo logiche di protezione, sicurezza e competizione geopolitica, incidendo anche sul fondamento universalistico dei diritti fondamentali.

autore **Andrea Racca Fili**



Abstract ENG

This paper analyzes the contemporary crisis of reciprocity through the categories of gift, exchange, and tariff. While the gift establishes social bonds through mutual recognition and modern exchange organizes cooperation through functional equivalence, the return of the tariff marks the transformation of the "circle of the social" into the "frontier of the political". The tariff thus emerges as an immunitary device that reshapes international relations through logics of protection, security, and geopolitical competition, ultimately affecting the universalist foundation of fundamental rights.

Sommario: 1. Introduzione; 2. Il dono come relazione di riconoscimento; 3. Lo scambio performante; 4. Il dazio come rottura dell'ordine del reciproco. 5. Riflessioni interlocutorie.

1. Introduzione

Negli ultimi anni, le relazioni internazionali sono state attraversate da una progressiva riemersione del dazio quale strumento di protezione economica, controllo geopolitico e riaffermazione della sovranità statale. Le guerre commerciali tra grandi potenze economiche, le restrizioni tecnologiche, le sanzioni economiche e la ricostruzione di blocchi commerciali selettivi hanno segnato il tramonto dell'idea secondo cui la globalizzazione dei mercati avrebbe progressivamente neutralizzato il conflitto politico attraverso l'interdipendenza economica. Il ritorno del dazio ha, così, profondamente alterato i rapporti internazionali tra Stati, trasformando lo spazio dello scambio globale da luogo di cooperazione universale in terreno di competizione strategica, controllo delle dipendenze sistemiche e ridefinizione degli equilibri di potenza.

La modernità giuridica ed economica si era infatti edificata sull'idea che la reciprocità costituisse il principio ordinatore delle relazioni sociali, economiche, politiche ed internazionali. Lo scambio, nella sua dimensione contrattuale, economica e simbolica, ha rappresentato per secoli il paradigma fondamentale attraverso cui interpretare il rapporto tra individui, comunità ed istituzioni. Il dono, apparentemente estraneo alla logica utilitaristica, è stato a sua volta ricondotto entro dinamiche di reciprocazione differita, come magistralmente mostrato da Marcel Mauss nella celebre teoria dell'obbligazione triadica del *dare, ricevere, ricambiare*. Anche il dazio, storicamente concepito quale tributo di passaggio, presupponeva originariamente una forma di reciprocità politica: protezione in cambio di imposizione, accesso al mercato in cambio di contribuzione fiscale, appartenenza alla comunità in cambio di partecipazione ai costi della sicurezza collettiva.

L'epoca contemporanea sembra, tuttavia, segnare una progressiva dissoluzione di tale paradigma. La società algoritmica, la smaterializzazione dei rapporti e la trasformazione della sovranità statale stanno progressivamente erodendo l'idea stessa di reciprocità quale fondamento della convivenza giuridica. In tale contesto, il dazio assume un significato radicalmente diverso rispetto alla tradizione classica: esso non si limita più a regolare la circolazione dei beni, ma diviene dispositivo di immunizzazione politica, strumento di selezione dell'alterità e tecnica di delimitazione dello spazio sovrano. Dono, scambio e dazio cessano, così, di apparire categorie autonome e si trasformano in manifestazioni differenti di un medesimo fenomeno: la crisi del reciproco quale struttura antropologica del riconoscimento.

Se il dono inaugura il legame sociale attraverso l'apertura verso l'altro e lo scambio moderno organizza la cooperazione mediante l'equivalenza economica, il dazio rappresenta invece il momento in cui la relazione viene subordinata alla logica dell'esclusione. Il passaggio dalla reciprocità alla frontiera costituisce allora uno dei tratti distintivi della contemporaneità globale. L'introduzione della categoria del dazio all'interno della classica contrapposizione tra dono e scambio rappresenta quindi il tentativo di mostrare come la crisi della reciprocità non rappresenti soltanto una mutazione economica, ma una trasformazione ontologica del rapporto tra soggetto, comunità e potere. In questa prospettiva, la reciprocità non coincide né con la mera equivalenza economica, né con la simmetria delle prestazioni, ma costituisce una struttura antropologica del riconoscimento mediante cui il soggetto si costituisce nella relazione con l'altro.

2. Il dono come relazione di riconoscimento

La classica teoria del dono elaborata da Marcel Mauss dimostra come le società arcaiche non fossero fondate sull'autonomia individualistica tipica dell'economia moderna, bensì

su un sistema di obbligazioni reciproche capace di garantire coesione, riconoscimento e stabilità sociale. Il dono, infatti, non costituisce un atto meramente economico, ma un vero e proprio *fatto sociale totale*, nel quale si intrecciano simultaneamente dimensioni giuridiche, religiose, morali, politiche ed economiche[1]. Attraverso il dono si realizza una forma di normatività sociale diffusa, non imposta coercitivamente dall'alto, ma interiorizzata mediante pratiche di reciprocazione ed appartenenza collettiva. In tale prospettiva, il legame sociale non nasce da una convenzione, bensì dall'obbligazione morale di *dare, ricevere e ricambiare*[2]. Secondo Mauss, l'obbligo di ricambiare rappresenta il nucleo fondamentale dell'ordine comunitario, poiché impedisce la disgregazione individualistica e mantiene gli individui inseriti in una rete permanente di relazioni reciproche. L'atto del donare genera, infatti, un debito simbolico, che prolunga nel tempo il rapporto tra i soggetti, producendo continuità sociale e riconoscimento reciproco. Quella che viene definita come la "*spirale dell'indebitamento*", non rappresenta un'obbligazione economica, ma un senso di appartenenza che fonda la solidarietà collettiva della comunità di appartenenza[3].

La funzione regolatrice del dono emerge, quindi, con particolare evidenza nelle società analizzate da Mauss (polinesiane, melanesiane e nordamericane) nelle quali lo scambio dei beni non è mai separabile dalla struttura complessiva dei rapporti sociali. Il *potlâc*, ad esempio, non svolge una semplice funzione distributiva, ma rappresenta uno strumento di organizzazione gerarchica, di riconoscimento politico e di composizione simbolica dei conflitti[4]. In tale prospettiva, il dono precede non soltanto storicamente, ma anche assiologicamente il contratto, poiché il rapporto giuridico non nasce originariamente dall'autonomia negoziale di soggetti isolati, bensì dall'instaurazione di un vincolo relazionale fondato sul reciproco riconoscimento della dignità personale.

Il contratto moderno, per inverso, presuppone individui già costituiti come centri autonomi di interessi, i quali disciplinano utilitaristicamente rapporti di equivalenza patrimoniale; mentre il dono opera ad un livello più profondo, poiché contribuisce alla legittimazione sostanziale[5]. La reciprocità, pertanto, non si fonda primariamente sulla simmetria economica delle prestazioni, ma sul riconoscimento dell'altro quale soggetto portatore di valore intrinseco e irriducibile alla mera *dimensione economica-performativa*[6]. In tale ottica, il dono assume una *funzione costitutiva* della relazione giuridica, poiché produce appartenenza, responsabilità e riconoscimento reciproco, anticipando quella dimensione solidaristica, che nelle moderne teorie dei diritti costituisce il presupposto della convivenza democratica e dell'effettività della tutela della persona. Non è casuale, allora, che Mauss individui nelle cose donate una persistente proiezione tra il bene e il donatore, quasi che l'oggetto trasferito continui a custodire una traccia della personalità di chi lo ha offerto. La celebre teoria del *hau* maori — lo "*spirito della cosa donata*" — esprime simbolicamente proprio questa irriducibilità del rapporto umano alla pura circolazione economica dei beni: il dono

mantiene viva la relazione tra i soggetti e tende continuamente a ricondurre lo scambio entro un orizzonte di reciproco riconoscimento sociale e personale.

Il dono, secondo questa interpretazione, realizza pertanto una forma di “*socialità regolatrice*”, nella quale la stabilità della comunità dipende dalla capacità dei soggetti di mantenere vivo il *circuito della reciprocità, ovvero il riconoscimento reciproco*. Tale prospettiva assume oggi una rinnovata attualità nella critica alle società contemporanee dominate dalla logica utilitaristica e dall’individualismo economico, il dono conserva una funzione *contro-egemonica*, poiché introduce spazi di relazione non integralmente mercificabili[7].

Secondo l’antropologia costitutiva del dono, la società non può essere concepita come una mera aggregazione di interessi individuali regolati dal calcolo utilitaristico, poiché il legame sociale si fonda inevitabilmente su dimensioni simboliche, relazionali e gratuite che eccedono la logica dell’equivalenza economica. Nessuna comunità politica può, infatti, reggersi esclusivamente sulla neutralità dello scambio economico o sulla funzionalità giuridica del contratto, giacché la convivenza richiede forme di reciproco riconoscimento capaci di generare appartenenza, fiducia e responsabilità condivisa. La riduzione della società ad un sistema di relazioni puramente contrattuali implica, infatti, una concezione sterilizzata dell’umano, che lo qualifica quale *contraente capace di contrarre*. Il contratto moderno presuppone, infatti, soggetti già costituiti come individui autonomi e razionali, capaci di negoziare utilità equivalenti entro uno spazio formalmente neutrale; tuttavia, esso non è in grado di spiegare l’origine stessa di quel legame fiduciario, senza il quale né il mercato, né il diritto potrebbero concretamente funzionare.

In tale prospettiva, la reciprocità del dono assume una funzione propriamente inaugurale e costitutiva dell’ordine sociale: essa non si limita a disciplinare la circolazione dei beni, ma produce legami, consolida relazioni e rende possibile la cooperazione tra soggetti reciprocamente esposti alla vulnerabilità dell’altro. Proprio perché sottratto alla rigida simmetria dell’utilità immediata, il dono introduce nello spazio pubblico una logica di apertura e di affidamento reciproco senza la quale anche le istituzioni democratiche finiscono per perdere il proprio fondamento solidaristico[8].

Il dono rende, allora, evidente che la persona possiede un valore irriducibile alla pura funzionalità economica-giuridica. Nel momento in cui il soggetto dona, egli riconosce implicitamente che la relazione con l’altro non può essere integralmente assorbita dal calcolo utilitaristico o dalla neutralità dello scambio. Proprio questa eccedenza rispetto alla logica della prestazione costituisce uno dei fondamenti antropologici della dignità umana: l’essere umano non è mera unità produttiva, consumatore o titolare di interessi patrimoniali, ma soggetto capace di apertura gratuita, riconoscimento reciproco e

responsabilità verso l'altro.

Da tale prospettiva emerge una concezione dei diritti fondamentali profondamente diversa rispetto a quella propria dell'individualismo liberale classico, che concepisce i diritti principalmente come strumenti di protezione della sfera individuale contro le interferenze esterne. La teoria del dono consente invece di valorizzarne la dimensione relazionale e solidaristica, per cui il catalogo dei diritti non protegge soltanto l'autonomia del soggetto, ma garantisce le condizioni necessarie, affinché il reciproco riconoscimento tra persone possa concretamente realizzarsi, mantenendo viva quell'eccedenza non catalogabile.

3. Lo scambio performante

D'altro canto, le società complesse hanno affermato lo scambio come tecnica di razionalizzazione dei rapporti sociali e di neutralizzazione del conflitto, attraverso un progressivo processo di astrazione della relazione intersoggettiva. L'espansione dell'economia e l'affermazione della società liberale conducono, infatti, alla sostituzione dei legami personali e comunitari con rapporti formalizzati fondati sull'equivalenza economica, sulla commutabilità delle prestazioni e sull'autonomia negoziale dei soggetti[9]. In tale contesto, il contratto diviene il paradigma ordinante della modernità giuridica: non più vincolo sociale originato dal reciproco riconoscimento, ma coordinamento funzionale di interessi individuali *money founded*[10].

Proprio in questa trasformazione, tuttavia, emerge con particolare evidenza la differenza tra la logica dello scambio moderno e quella della reciprocità simbolica, fra cui il dono cerimoniale che non mira primariamente alla circolazione utile dei beni, bensì alla produzione di riconoscimento reciproco tra soggetti o gruppi distinti[11]. Lo scambio contrattuale moderno, al contrario, tende progressivamente a separare il bene dalla relazione, neutralizzando la dimensione simbolica, in funzione della massificazione degli scambi e della produzione di beni.

Il contratto non richiede infatti, almeno sul piano strutturale, che i soggetti si riconoscano reciprocamente nella loro identità relazionale; è sufficiente che le prestazioni risultino equivalenti secondo criteri di utilità e di validità giuridica. Mentre nel dono — secondo la prospettiva di Hénaff — il valore dello scambio consiste nella pubblica accettazione dell'altro e nell'apertura di uno spazio di alleanza, nello scambio moderno la relazione tende ad essere assorbita dall'oggettività impersonale del mercato. La reciprocità simbolica viene così sostituita dalla simmetria formale delle prestazioni (sinallagma).

Ne consegue che il contratto moderno realizza certamente una forma di pacificazione sociale, ma al prezzo di una progressiva neutralizzazione del legame comunitario. La relazione giuridica non appare più orientata alla costruzione del riconoscimento

reciproco, bensì alla regolazione tecnica di interessi individuali astrattamente equivalenti. In questo senso, la modernità dello scambio coincide con il passaggio da una società del riconoscimento personale a una società della funzionalità economica, nella quale il rapporto con l'altro tende a perdere la propria densità simbolica per assumere la forma di una connessione utilitaristica reversibile e impersonale.

La relazione tra i soggetti, che divengono centri di interesse economico, non si fonda più sulla permanenza del vincolo comunitario, bensì sull'equilibrio utilitaristico delle prestazioni. Il mercato assume allora la funzione di spazio impersonale di coordinamento delle libertà individuali, nel quale l'altro non viene più riconosciuto nella sua irriducibile dignità relazionale, bensì nella sua capacità di produrre utilità economica secondo una logica di *performance*. Ne consegue che il soggetto meno performante tende ad assumere una posizione di minore rilevanza anche sul piano socio-relazionale. Tutto viene commisurato alla capacità di produrre reddito, ovvero incrementare l'utilità economica, creando profonde disparità. Il mercato autoregolato, infatti, presuppone la trasformazione del lavoro, della terra e della moneta in merci, pur trattandosi di realtà che, per loro natura, non sono originariamente destinate allo scambio mercantile[12].

Tuttavia, tra dono e scambio può rilevarsi una certa continuità, che non oppone rigidamente le due dimensioni, ma mostra che entrambe appartengano ad un medesimo circuito di reciprocità, che la società sviluppa per sublimare i conflitti. Se il dono produce alleanza e riconoscimento simbolico; lo scambio moderno, invece, organizza la cooperazione sociale attraverso l'astrazione giuridica e l'equivalenza economica[13]; ove in entrambi i meccanismi resta un rapporto paritario tra soggettività che si incontrano, l'altro (inteso come alterità del rapporto, come altro contraente) risulta parte imprescindibile del rapporto. Il contratto non richiede, infatti, che i soggetti si riconoscano nella loro singolarità concreta, ma esige l'adesione alla medesima convenzione, il reciproco riconoscimento della capacità giuridica e dell'affidabilità normativa delle prestazioni. Sotto questa prospettiva, lo scambio rappresenta una forma storica di pacificazione sociale: attraverso il mercato e il contratto, la modernità ha costruito meccanismi che si sono prefissati l'ambizione di sostituire la violenza diretta con procedure di cooperazione regolate giuridicamente. La reciprocità economica diviene così uno strumento di stabilizzazione delle aspettative sociali e di coordinamento delle libertà individuali entro un quadro normativo condiviso[14].

Il problema emerge, tuttavia, quando la logica dello scambio tende ad assorbire integralmente ogni altra forma di relazione, trasformando la reciprocità funzionale in paradigma totalizzante della convivenza. La crisi contemporanea non deriva, infatti, dall'esistenza dello scambio in quanto tale, ma dalla progressiva estensione della razionalità utilitaristica ad ambiti dell'esperienza umana che eccedono la misurabilità economica. Quando ogni rapporto viene reinterpretato esclusivamente secondo criteri di

prestazione, efficienza e produttività, il rischio è quello di dissolvere le condizioni simboliche e solidaristiche che rendono possibile la stessa fiducia sociale[15].

In tale prospettiva, dono e scambio non devono essere concepiti come categorie rigidamente antagonistiche, bensì come forme differenti e complementari della reciprocità sociale. Il dono ricorda che nessuna società può sopravvivere senza eccedenza simbolica, gratuità e riconoscimento personale; lo scambio mostra invece come la cooperazione possa essere estesa universalmente attraverso l'astrazione giuridica e l'equivalenza funzionale.

La teoria economica classica, da Adam Smith sino al marginalismo moderno, ha costruito il paradigma dello scambio attorno alla figura dell'individuo razionale orientato alla massimizzazione del proprio interesse. L'ordine collettivo emergerebbe così spontaneamente dalla somma delle utilità individuali, senza necessità di un fondamento etico o comunitario ulteriore[16]; tuttavia, proprio questa riduzione della relazione sociale a calcolo utilitaristico costituisce, se non controbilanciata da un *etos* soggiacente, presta il fianco ad una deriva destrutturante. Come osserva Alain Caillé, la modernità economica ha progressivamente imposto una “*ragione utilitaria*” capace di colonizzare non soltanto il mercato, ma anche le relazioni umane, trasformando ogni forma di legame in transazione[17], che inevitabilmente tende a dissolvere i presupposti solidaristici della convivenza[18].

Nella contemporaneità digitale tale dinamica, del resto, ne costituisce una radicalizzazione, le piattaforme tecnologiche trasformano, infatti, la relazione sociale in flusso di dati, orientando gli scambi non più attraverso la negoziazione interpersonale, ma mediante processi algoritmici di profilazione e predizione comportamentale, tanto per cui l'individuo non viene più considerato come soggetto relazionale, ma come insieme di preferenze computabili ed economicamente monetizzabili[19], che ammette surrettizie logiche discriminatorie.

In questo contesto, anche il contratto perde progressivamente la propria struttura dialogica: i rapporti giuridici digitali si fondano sempre più frequentemente su modelli standardizzati di adesione, nei quali il consenso dell'utente assume carattere meramente formale e molte volte persino boicottabile, tanto per cui lo scambio non rappresenta più l'incontro tra autonomie sostanzialmente equivalenti, ma l'inserimento unilaterale del soggetto entro ecosistemi economici governati da asimmetrie informative e poteri tecnologici concentrati[20]. La neutralizzazione della relazione produce, così, una trasformazione profonda della soggettività giuridica, ove il soggetto contemporaneo tende ad essere ridotto a profilo statistico, consumatore predittivo o dato elaborabile, mentre la dimensione personale e relazionale viene progressivamente marginalizzata. Da questa prospettiva, la crisi dello scambio contemporaneo coincide con una più ampia

crisi del riconoscimento reciproco, sostituendo alla reciprocità comunitaria una connessione funzionale e reversibile tra soggetti astratti[21]. Ciò comporta una progressiva erosione dei presupposti antropologici del diritto, poiché la persona rischia di essere considerata non più come fine in sé, ma come elemento fungibile all'interno di processi economici automatizzati, che permette l'insinuarsi di un'antropologia negativa, quella del dazio.

4. Il dazio come rottura dell'ordine del reciproco

Se il dono e lo scambio, pur nelle loro profonde differenze strutturali, appartengono entrambi ad una logica del reciproco, il dazio rappresenta invece il momento della sua interruzione, a seguito dell'instaurazione di una logica discriminatoria dell'altro, che deve subire il predominio del contraente forte per operare nella transazione. Se dono e scambio detengono una dimensione relazionale paritaria: il primo attraverso la reciprocità simbolica del riconoscimento, il secondo mediante l'equivalenza contrattuale delle prestazioni; nel dazio il contraente forte determina le "regole del gioco". L'antropologia positiva di dono e scambio, seppur nella sua graduazione, presuppone la possibilità della relazione paritaria con l'alterità, della circolazione e dell'interdipendenza reciproca[22]. Il dazio, viceversa, introduce un limite, una cesura, volto ad interrompere il circolo della reciprocità e la supremazia non solo economica-commerciale di un contraente, che impone una penale per l'accesso al proprio rapporto, che viene presentato come esclusivo.

Se storicamente il dazio si colloca all'interno della sovranità territoriale come strumento di selezione economica e politica, nella società economica la circolazione dei beni contribuisce alla costruzione del rapporto sociale (non più legame identitario, ma bensì vincolo utilitaristico), il dazio segna, invece, il momento in cui la comunità trasforma la transazione economica in dispositivo di protezione identitaria[23]. Il bene proveniente dall'esterno non viene più accolto entro una logica d'integrazione reciproca, ma sottoposto ad una valutazione di convenienza strategica, fiscale o geopolitica. L'altro non appare più come *partner* della relazione, bensì come possibile minaccia all'equilibrio interno della comunità.

In questo senso, il dazio si pone come figura giuridica della sfiducia, mentre il dono produce obbligazione reciproca e lo scambio produce equivalenza, il dazio produce distanza ed allontanamento, manifestano la crisi della spontaneità relazionale e la necessità di subordinare il rapporto con l'esterno ad un controllo di sovranità[24]. Non è un caso che la storia dei dazi accompagni frequentemente le fasi di chiusura politica, di protezionismo economico e di conflitto tra ordinamenti.

Dal punto di vista antropologico, il dazio rappresenta la trasformazione del *circolo del sociale* in *frontiera del politico*, manifestando un rovesciamento del riconoscimento

dell'altro, da amico (nel dono), a contraente (nello scambio) a possibile minaccia nell'antropologia del dazio. Se nel dono la circolazione dei beni produce alleanza indipendentemente dal valore economico del bene materiale, riconoscimento e coesione comunitaria (posto che rileva il donatore e non il *donatum*^[25]), lo scambio capitalistico, pur neutralizzando progressivamente la relazione personale, continua comunque a presupporre l'interdipendenza economica tra soggetti, qualificati astrattamente come contraenti "alla pari" (almeno dal punto di vista del sinallagma), nel dazio invece il bene non circola più liberamente secondo dinamiche di cooperazione od equivalenza, ma viene subordinato ad una logica di selezione, che distingue tra interno ed esterno, appartenenza ed estraneità, individuando la relazione come un fenomeno da sorvegliare, filtrare e subordinare al vaglio sovrano. L'oggetto non attraversa più liberamente lo spazio economico secondo dinamiche comunitarie (*co-munus*), ma viene selezionato in base alla sua provenienza (e al suo produttore). La promessa neoliberale di un mercato universale capace di dissolvere i conflitti mediante l'interdipendenza commerciale si infrange così dinanzi alla riemersione delle appartenenze strategiche, delle rivalità sistemiche e delle logiche di potenza.

In questo senso, il dazio produce una vera e propria "territorializzazione" della relazione economica; se il dono crea legame e lo scambio costruisce interdipendenza, il dazio reintroduce il confine quale principio ordinatore del sociale. L'altro non viene più riconosciuto come *partner* della relazione economica, ma come soggetto potenzialmente destabilizzante per l'equilibrio interno della comunità politica autoriferita. In questo scenario, il dazio opera come meccanismo di "immunizzazione" dell'ordinamento internazionale, che secondo la riflessione di Roberto Esposito, rappresenta un fenomeno della trasformazione della *communitas* in *immunitas*: ciò che originariamente circolava entro una logica di apertura reciproca viene progressivamente sottoposto a dispositivi di protezione volti a preservare l'identità interna dalla contaminazione dell'esterno^[26].

Da questo punto di vista, il dazio contemporaneo appare, quindi, come una manifestazione della più generale "immunizzazione" della politica globale: la globalizzazione economica aveva inizialmente promesso una progressiva apertura universale fondata sull'interdipendenza reciproca; tuttavia, la crisi delle catene produttive, le tensioni geopolitiche, le guerre commerciali e le competizioni tecnologiche hanno progressivamente riattivato il bisogno politico della protezione. Gli Stati e i grandi blocchi economici tendono oggi a ricostruire spazi immunitari nei quali controllare la circolazione delle merci, delle tecnologie e delle dipendenze sistemiche^[27], al fine di esercitare controllo ed imporre ideologie egemoniche.

Il dazio contemporaneo non svolge più soltanto una funzione fiscale o protezionistica, ma assume una valenza eminentemente geopolitica, diviene strumento di pressione, esclusione e ridefinizione degli equilibri globali, ove il mercato cessa di essere luogo

neutrale di cooperazione e si converte in spazio di competizione permanente[28], nonché precursore ai conflitti. Il dazio regola, pertanto il grado di apertura della comunità politica nei confronti dell'esterno, decidendo quali relazioni economiche siano tollerabili e quali, invece, debbano essere limitate o neutralizzate, secondo una logica preventiva di autodifesa (o di preventivo attacco).

La negatività antropologica del dazio emerge, quindi, nel confronto con il dono, che implica infatti eccedenza rispetto alla logica dell'utilità immediata; mentre il dazio, al contrario, introduce un calcolo preventivo volto a controllare l'accesso alla relazione (non solo economica). Dove il dono genera fiducia, il dazio istituzionalizza il sospetto; dove il dono mantiene aperta la relazione, il dazio costruisce confini, ove il dono riconosce l'altro come interlocutore necessario del legame sociale, il dazio tende a trasformarlo in soggetto relazionalmente condizionato e potenzialmente pericoloso[29].

Anche rispetto allo scambio il dazio assume una funzione di rottura, proprio nella sua funzione immunitaria, volta ad alterare l'equilibrio dell'ordine del reciproco, che governava la logica dei rapporti internazionali (almeno sino ad oggi). L'universalismo giuridico moderno si era infatti sviluppato attorno all'idea che la dignità della persona imponesse forme di reciproco riconoscimento capaci di trascendere le appartenenze politiche ed economiche, in una logica protettiva dal conflitto, a cui il dazio ne resta indifferente. L'emergere di logiche immunitarie tende progressivamente a restringere tale universalismo, subordinando la piena effettività dei diritti alla partecipazione entro spazi politici, economici o tecnologici protetti e esclusivi[30] (a mero titolo esemplificativo il *Board of peace*).

In conclusione, secondo una prospettiva antropologico-giuridica, il dazio mostra a parere di chi scrive il limite strutturale della modernità economica, la promessa universalistica dello scambio globale si arresta inevitabilmente dinanzi alla persistenza delle appartenenze politiche, delle identità collettive e delle logiche di potere, ulteriormente sterilizzate dalle tecnologie informatiche. La reciprocità economica (dello scambio) non riesce più a trasformarsi in reciprocità politica, poiché defaticata dalla ricerca di estrema *performance* (di cui le tecniche di intelligenza artificiale rappresentano l'epilogo) che attraversa l'ordine internazionale confluendo in dinamiche di competizione e protezione sovrana[31]. In tale prospettiva, il dazio rappresenta simbolicamente la fine della reciprocità: il momento in cui il legame sociale viene subordinato alla logica della competizione estrema, innescando una spirale di protezione e di controrisposte competitive. In definitiva, se dono e scambio appartengono ancora, seppur diversamente, alla circolazione del sociale, il dazio segna invece il ritorno del confine, della separazione e della selezione politica dell'altro.

5. Riflessioni interlocutorie

In questa prospettiva, la crisi del reciproco non investe soltanto il mercato, ma coinvolge il fondamento stesso della teoria moderna dei diritti. L'universalismo giuridico contemporaneo sviluppatosi attorno all'idea che la dignità della persona imponesse forme di riconoscimento capaci di trascendere appartenenze territoriali, economiche e geopolitiche, lascia il segno a sistematiche quanto latenti violazioni discriminatorie. Il ritorno di dispositivi immunitari e selettivi tende progressivamente a restringere tale universalismo, subordinando la piena effettività dei diritti alla partecipazione entro spazi pubblici protetti da barriere di accesso. Il confine riemerge, così, non soltanto come categoria territoriale, ma come criterio di inclusione ed esclusione dalla stessa comunità del riconoscimento giuridico.

La parabola teorica che conduce dal dono al dazio descrive, pertanto, il passaggio da una società della relazione ad una società della protezione. Là dove il dono manteneva aperto il circuito simbolico dell'appartenenza e lo scambio conservava almeno una struttura minima di cooperazione reciproca, il dazio reintroduce una logica antagonistica, che frammenta l'orizzonte universalistico della modernità globale. L'altro non viene più riconosciuto quale interlocutore necessario della relazione sociale, ma progressivamente reinterpretato come concorrente strategico, minaccia economica od alterità da filtrare.

Resta, pertanto, aperta la questione decisiva della contemporaneità: se sia ancora possibile ricostruire forme di reciprocità capaci di coniugare apertura e sicurezza, interdipendenza e sovranità, universalismo dei diritti e protezione delle comunità politiche; oppure se la globalizzazione stia definitivamente lasciando il posto ad un ordine fondato sulla competizione permanente, sulla frammentazione geopolitica e sull'immunizzazione reciproca degli ordinamenti: forse proprio in tale tensione irrisolta tra riconoscimento e protezione che si gioca oggi il destino politico e giuridico della convivenza globale.

Note e riferimenti bibliografici

- [1] M. MAUSS, *Saggio sul dono*, cfr. pp. 8-10. Sul concetto di “*fait social total*”;
- [2] M. MAUSS, *Saggio sul dono*, cfr. pp. 17-22;
- [3] M. AIME, *Da Mauss al MAUSS*, introduzione a M. Mauss, *Saggio sul dono*, Bollati Boringhieri, Torino, 2002, cfr. pp. XIII-XV;
- [4] B. MALINOWSKI, *Argonauti del Pacifico occidentale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2004, cfr. pp. 112 ss.;
- [5] M. MAUSS, *Saggio sul dono*, cfr. pp. 13-17;
- [6] A. CAILLÉ, *Critica della ragione utilitaria. Manifesto del MAUSS*, Bollati Boringhieri, Torino, 1991, cfr. p. 41;
- [7] A. CAILLÉ, *Il terzo paradigma. Antropologia filosofica del dono*, Bollati Boringhieri, Torino, 1998, cfr. p. 65;
- [8] La stessa nozione maussiana di obbligo reciproco di dare, ricevere e ricambiare rivela come il legame sociale preceda logicamente l'autonomia individualistica propria della modernità contrattualistica. Il rapporto giuridico non nasce, quindi, soltanto dall'accordo tra volontà astrattamente libere ed eguali, ma da una più originaria appartenenza reciproca che rende possibile la convivenza stessa. Da questo punto di vista, la teoria del dono mostra come il diritto non sia soltanto tecnica di regolazione dei conflitti, ma anche strumento di conservazione del vincolo comunitario e di tutela dell'umana coesistenza;
- [9] M. HÉNAFF, *Le Prix de la vérité. Le don, l'argent, la philosophie*, Seuil, Paris, 2002, pp. 89-104; Id., “*On the Norm of Reciprocity*”, in *Reciprocità e alterità. La genesi del legame sociale*, Quaderno 2010, Centro Studi TCRS, Catania, pp. 2-5;
- [10] N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari, 1998, cfr. pp. 3-12;
- [11] M. HÉNAFF, *On the Norm of Reciprocity*, cit., pp. 2-3, ove l'Autore evidenzia che lo scambio simbolico serve innanzitutto a “riconoscere” l'altro e ad instaurare una convenzione implicita di alleanza tra soggetti differenti;
- [12] K. POLANYI, *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Einaudi, Torino, 1974, cfr. pp. 55-62;
- [13] P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano, 2001, cfr. pp. 45-63;
- [14] M. HÉNAFF, *Le Prix de la vérité. Le don, l'argent, la philosophie*, Seuil, Paris, 2002, cfr. pp. 89-104;
- [15] S. RODOTÀ, *Tecnologie e diritti*, Il Mulino, Bologna, 1995, cfr. pp. 58-67;
- [16] G. SIMMEL, *Filosofia del denaro*, Utet, Torino, 1984, cfr. pp. 211-223;
- [17] A. SMITH, *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, Mondadori, Milano, 1977, cfr. pp. 17-24; {URL} *Legge, legislazione e libertà*, Il Saggiatore, Milano, 1986, cfr. p. 103;
- [18] A. CAILLÉ, *Critica della ragione utilitaria. Manifesto del MAUSS*, Bollati Boringhieri, Torino, 1991, cfr. pp. 25-39;
- [19] M. MAUSS, *Saggio sul dono. Forma e motivo dello scambio nelle società arcaiche*, Einaudi, Torino, 2002, cfr. pp. 71-79;
- [20] L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Raffaello Cortina, Milano, 2017, cfr. pp. 94-109; A. MANTELERO, *Beyond Data. Human Rights, Ethical and Social Impact Assessment in AI*, Springer, Cham, 2022, cfr. p. 31;
- [21] S. ZUBOFF, *Il capitalismo della sorveglianza*, Luiss University Press, Roma, 2019, cfr. pp. 103-145;
- [22] M. MAUSS, *Saggio sul dono*, cfr. pp. 71-79;
- [23] K. POLANYI, *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Einaudi, Torino, 1974, cfr. pp. 93-102; F. BRAUDEL, *Civiltà materiale, economia e capitalismo*, vol. II, Einaudi, Torino, 1982, cfr. pp. 214 ss.;
- [24] C. SCHMITT, *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello “jus publicum europaeum”*, Adelphi, Milano, 1991, cfr. pp. 227-240; M. FOUCAULT, *Sicurezza, territorio, popolazione*, Feltrinelli, Milano, 2005, cfr. pp. 49-57;
- [25] M. MAUSS, *Saggio sul dono*, cfr. pp. 13-22;
- [26] R. ESPOSITO, *Communitas. Origine e destino della comunità*, Einaudi, Torino, 1998, pp. IX-XVIII; Id.,

Immunitas. Protezione e negazione della vita, Einaudi, Torino, 2002, cfr. pp. 5-27;
[27] D. RODRIK, *La globalizzazione intelligente*, Laterza, Roma-Bari, 2012, cfr. pp. 57-69; C. GALLI, *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, Il Mulino, Bologna, 2001, cfr. pp. 201-226;
[28] S. ARMELLA, *Diritto doganale dell'Unione europea*, Egea, Milano, 2015, cfr. pp. 15-29; P. BORIA, *Diritto tributario europeo*, Giuffrè, Milano, 2010, cfr. pp. 330-347;
[29] A. CAILLÉ, *Critica della ragione utilitaria. Manifesto del MAUSS*, Bollati Boringhieri, Torino, 1991, cfr. pp. 41-56; {URL} *Lo spirito del dono*, Bollati Boringhieri, Torino, 1993, cfr. pp. 95-112;
[30] H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, Edizioni di Comunità, Milano, 1967, cfr. pp. 410-430;
[31] C. GALLI, *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, Il Mulino, Bologna, 2001, cfr. pp. 201-226; Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Laterza, Roma-Bari, 1999, cfr. pp. 73-88.

* Il simbolo {URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:

<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=11815>