



**ENERGIE RINNOVABILI E ZONE PROTETTE: NORMATIVE
A CONFRONTO SUL “CASO PUGLIESE”***
(Commento a [Corte di Giustizia UE, sent. 21/07/2011](#))

di

Beatrice Rossi

*(Collaboratore amministrativo Agenzia Regionale per
la Protezione dell’Ambiente Basilicata)*

19 ottobre 2011

1. La vicenda.

Il Tribunale Amministrativo regionale per la Puglia ha proposto alla Corte Europea di giustizia domanda di pronuncia pregiudiziale ex articolo 267 del TFUE, nell’ambito di una controversia insorta tra la Regione Puglia e due aziende di settore (Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl e l’Eolica di Altamura Srl) ed avente ad oggetto il diniego di autorizzazione alla installazione di aereogeneratori (non finalizzati all’autoconsumo) su taluni suoli inclusi nel perimetro del Parco Nazionale dell’Alta Murgia, area protetta classificata sito di importanza comunitaria e zona di protezione speciale appartenente alla rete ecologica europea Natura 2000¹. Il predetto diniego veniva motivato dalla Regione Puglia con il richiamo alle disposizioni regionali in materia, le quali, statuendo la generale “*inidoneità*” delle aree SIC e ZPS² ad ospitare aereogeneratori, avrebbero comportato conseguentemente un divieto assoluto di realizzazione ed ubicazione.

In precedenza, le società avevano depositato ricorso avverso i provvedimenti di diniego e le norme regolamentari pugliesi dinanzi al TAR Puglia, il quale con sentenza del 17 settembre 2008 accoglieva il citato ricorso ed annullava le menzionate norme regolamentari.

* Le posizioni espresse nel presente contributo non impegnano l’Agenzia Regionale per la Protezione dell’Ambiente della Basilicata (ARPAB).

Pur tuttavia, nelle more del giudizio, la Regione Puglia approvava il regolamento regionale n. 15 del 18.07.2008 (avente ad oggetto, anch'esso, misure di conservazione), per cui, nella causa principale dinnanzi al giudice del rinvio, la Azienda Agro-Zootecnica Franchini e l'Eolica di Altamura richiedevano l'annullamento delle norme di conservazione di cui al predetto regolamento, statuite nei commi 1, lett. n), nonché 4 e 4bis dell'art. 5.

Da ultimo, in pendenza della causa era entrata in vigore la legge regionale n. 31/2008³, la quale all'art.2, comma 6, introduceva il divieto di costruire *nuovi* aereogeneratori non finalizzati all'autoconsumo per tutti i siti della Rete Natura 2000.

Il giudice del rinvio, ritenendo la diretta applicabilità della citata norma al progetto di realizzazione del parco eolico presentato dalle due Aziende in questione⁴, disponeva la sospensione del procedimento al fine di sottoporre alla Corte Europea la questione pregiudiziale nei termini testuali che seguono: *“se sia compatibile con il diritto dell'Unione ed in particolare con i principi desumibili dalle direttive 2001/77 e 2009/28, nonché dalle direttive “ uccelli” ed “habitat”, il combinato disposto dell'art.1, comma 1226, della legge n.296/2006, dell'art.5, primo comma, del decreto 17 ottobre 2007 e dell'art.2, comma 6, della legge regionale n.31, nella parte in cui vietano in modo assoluto ed indifferenziato di localizzare aereogeneratori non finalizzati all'autoconsumo nei SIC e nelle ZPS costituenti Rete Natura 2000, in luogo dell'effettuazione di apposita valutazione di incidenza ambientale che analizzi l'impatto del singolo progetto sul sito specifico interessato dall'intervento”*.

In sostanza, al giudice europeo veniva richiesto se la interpretazione delle richiamate norme comunitarie osti ad una normativa, quale quella pugliese, che espressamente vieta la installazione di aereogeneratori non finalizzati all'autoconsumo (e dunque, esclusivamente destinati a fini commerciali) in siti appartenenti a “Natura 2000”, senza che sia previamente intervenuta apposita valutazione di incidenza ambientale del progetto sulla singola porzione di territorio interessato.

In merito, pare utile osservare che l'oggetto della questione pregiudiziale appare circoscritto: trattasi non di generico ed indifferenziato diniego di autorizzazione all'installazione di aereogeneratori sui suoli inclusi nell'area protetta del Parco Nazionale dell'Alta Murgia, bensì di impianti destinati a fini commerciali (*non finalizzati all'autoconsumo*) e per i quali non sia stata effettuata previa valutazione di incidenza ambientale *“che analizzi l'impatto del singolo progetto sul sito specifico interessato dall'intervento”*.

Tale, infatti, è la reale portata del disposto di cui all'art. 2, comma 6, della normativa pugliese, che richiama la direttiva 92/43/CEE (articoli 6 e 7), nonché il regolamento attuativo di cui al

decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997 (articoli 4 e 6), come modificato dal successivo decreto presidenziale n. 120/2003 (articoli 4 e 7).

2. La sentenza della Corte di giustizia.

La Corte europea, assumendo la propria competenza a fornire al giudice nazionale *tutti gli elementi di interpretazione atti a consentirgli di valutare la compatibilità di una misura nazionale con il diritto dell'Unione nella causa per la quale è stato adito*, accoglie in toto le conclusioni dell'avvocato generale Jàn Mazàk e statuisce nel senso che segue : “ *la Direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, la direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 27 settembre 2001, 2001/77/CE sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità e la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 23 aprile 2009, 2009/28/CE, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE devono essere interpretate nel senso che esse non ostano a una normativa che vieta l'installazione di aereogeneratori non finalizzati all'autoconsumo su siti appartenenti alla rete ecologica europea Natura 2000, senza alcuna previa valutazione dell'incidenza ambientale del progetto sul sito specificamente interessato, a condizione che i principi di non discriminazione e di proporzionalità siano rispettati*”.

La sentenza enuncia legittima, in sostanza, la introduzione da parte del diritto nazionale interno di un regime più rigoroso, una sorta di *misura di protezione rafforzata*, e ciò anche nella ipotesi in cui lo Stato membro non abbia previamente comunicato alla Commissione europea il provvedimento di conservazione, ai sensi dell'art. 193 TFUE (l'inosservanza dell'obbligo di notifica - osserva la Corte - non produce di per sé l'illegittimità dei provvedimenti di protezione rafforzati adottati. Ne consegue che rimane salva l'esecutività dei medesimi assunti anche in violazione dell'art. 193 del TFUE).

Nell'enucleare sinteticamente i principi fondanti la normativa dell'Unione in materia, con particolare riguardo alle direttive “habitat” (92/43/CE) ed “uccelli” (79/409/CE), la Corte evidenzia la *ratio* sottesa alle disposizioni di che trattasi, riconducibile specificamente alla creazione di un efficace *meccanismo di tutela* che si attiva non *sic et simpliciter* per il solo fatto di trovarsi di fronte ad un sito appartenente a Natura 2000, ma esclusivamente dinnanzi

alla circostanza che un piano o un progetto presentato possano effettivamente rappresentare un rischio per gli obiettivi di conservazione del sito medesimo. In definitiva, la *opportuna e previa valutazione di incidenza ambientale* del singolo progetto sul sito specificamente interessato, diviene il canale d'accesso alla realizzazione dell'impianto, sicché la sua assenza comporta il rigetto automatico del progetto medesimo ed il conseguente diniego di autorizzazione.

È quanto emerge dall'art. 6, n.3, della direttiva habitat, il quale introduce un provvedimento diretto a garantire, mediante un controllo di natura preventiva, che un piano o un progetto idoneo ad avere incidenze significative sul sito, seppure non necessariamente connesso o necessario alla gestione del medesimo, possa essere autorizzato solo se non ne pregiudichi l'integrità. La Corte, in merito, richiama la giurisprudenza costante sul punto, ossia *l'esistenza di una probabilità o di un rischio di pregiudizio significativo sul sito*⁵.

Dunque, soltanto alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito le autorità nazionali competenti danno il loro accordo sullo specifico piano o progetto, ossia *“dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e se del caso, previo parere dell'opinione pubblica”*.

Il n. 4 del medesimo articolo 6 detta regole nella eventualità che *“nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere autorizzato”* comunque *“per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale ed economica”*. Il testo della direttiva menziona la salute umana, la pubblica sicurezza, motivi (pubblici) di natura sociale o economica, nonché considerazioni *“relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente, ovvero, previo parere della Commissione, altri motivi di rilevante interesse pubblico”*. Ricorrendo una o più ipotesi siffatte, *“lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata”*, dandone opportuna comunicazione ai soggetti istituzionali nazionali ed europei.

Infine, ai sensi dell'art. 14 della direttiva “uccelli”, gli Stati membri possono adottare misure di protezione più rigorose di quelle previste da tale direttiva. Seppure una disposizione siffatta non sia contenuta nella direttiva “habitat”, dal momento che essa - osserva la Corte - è stata adottata sul fondamento TFUE che consente la possibilità per gli stati membri di prevedere misure di protezione rafforzata (subordinate alle sole condizioni che esse siano compatibili con il trattato e notificate alla Commissione) *“nell'ambito della politica comunitaria dell'ambiente, qualora una misura nazionale persegua gli stessi obiettivi di una direttiva, il*

*superamento dei requisiti minimi stabiliti da tale direttiva è previsto ed autorizzato dall'art. 176 CE, alle condizioni stabilite da quest'ultimo"*⁶.

Alla luce delle sovraesposte considerazioni, la Corte europea giunge ad affermare che le direttive in questione non ostano ad una normativa nazionale e regionale come quella oggetto della causa controversa ed, al contempo, legittima l'introduzione di una misura (di diritto nazionale interno) più rigorosa di quella prevista nel diritto dell'Unione europea. Difatti, la finalità delle disposizioni nazionali e regionali in questione è, in particolare, la protezione degli habitat degli uccelli selvatici dai pericoli che gli aereogeneratori possono rappresentare per questi ultimi. Da qui, la introduzione di una misura di protezione rafforzata (ai sensi dell'art.193 TFUE), volta ad evitare che, sempre tenendo conto della specificità dei singoli impianti da realizzare, collisioni, perturbazioni o altri eventi possano costringere gli uccelli a cambiare direzione o determinino degradazione degli habitat.

La Corte di giustizia non omette di soffermarsi, poi, sulla *compatibilità* dei provvedimenti di protezione rafforzata con le altre disposizioni del Trattato FUE, concludendo nel senso della inidoneità di una misura restrittiva, quale quella disposta dalla Puglia, a mettere in pericolo l'obiettivo della promozione e dello sviluppo delle energie rinnovabili, per la sua portata circoscritta e limitata ai soli impianti eolici di nuova costruzione non finalizzati all'autoconsumo all'interno dell'area ecologica Natura 2000.

Unica condizione prescritta dalla sentenza: *il rispetto dei principi di non discriminazione e proporzionalità*.

Gli Stati membri, infatti, affermano i giudici di Lussemburgo, non possono esimersi dall'assicurare che le norme nazionali in materia di procedure di autorizzazione, concessione di licenze applicabili agli impianti e quelle relative alla rete di distribuzione dell'energia elettrica siano "*oggettive, trasparenti, proporzionate, non contengano discriminazioni tra partecipanti e tengano conto delle specificità di ogni singola tecnologia per le energie rinnovabili*". In particolare, in merito al principio di non discriminazione la Corte osserva che il divieto sancito dall'art. 6, n. 1 della direttiva 2001/77 costituisce espressione specifica del principio generale di uguaglianza, il quale vieta che "*situazioni analoghe siano trattate in maniera differente o che situazioni diverse siano trattate in maniera analoga, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato*". Spetta, dunque, al giudice di rinvio verificare se la differenza di trattamento tra i progetti di aereogenerazione ed i progetti riguardanti altre attività industriali proposte nel medesimo territorio di Natura 2000, possa fondarsi su differenze oggettive.

Il principio di proporzionalità enunciato nell'art. 13 della direttiva 2009/28 richiede, poi, che *“le misure adottate dagli Stati membri in tale ambito non superino i limiti di ciò che è appropriato e necessario per gli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate si deve ricorrere alla misura meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti”*. Anche in tale caso è al giudice nazionale che compete verificare in via definitiva la proporzionalità della misura nazionale controversa, accertando se le misure del divieto di cui alla causa principale non vadano oltre quanto necessario per realizzare lo scopo perseguito⁷.

3. La normativa nazionale tra azione comunitaria e legislazione regionale: il caso della Regione Puglia.

In una fase quale quella attuale in cui il diritto comunitario ha assunto il più ampio respiro di *“programma d'azione”* volto a fondare principi cardine universali, obiettivi generali e comuni per gli ordinamenti nazionali, occorre prendere atto che il raggiungimento dell'equilibrio tra istanze di protezione ed esigenze di produzione potrà realizzarsi con il concreto utilizzo da parte dei diversi *attori istituzionali* (mondiali, nazionali, regionali) del *rapporto di concorrenza e partecipazione* al processo di formazione delle norme ambientali, nonché all'attuazione delle stesse, nella consapevolezza di perseguire *un unico obiettivo universale*.

Ciò posto, è innegabile che se, per un verso, l'azione comunitaria si qualifica come *concorrente* con quella degli Stati membri secondo il principio di sussidiarietà enucleato nell'art.174 del Trattato CE, dall'altro, l'ordinamento del singolo Stato membro ha il compito di trasfondere a livello nazionale i criteri indicatori degli interventi comunitari in campo ambientale, senza per questo trascurare che le specificità dei siti ambientali richiedono sovente regolazione (o attuazione) anche a livello regionale o addirittura locale. Con la evidente conseguenza che soltanto una *azione sinergica, armoniosa e coordinata ai diversi livelli di governo* è in grado di perseguire gli obiettivi di tutela dell'ambiente, garantendo *standard* qualitativi elevati di protezione.

Quanto detto appare di tutta evidenza ove si considerino le alterne e sovente contraddittorie vicende che hanno interessato in questi anni il tema di cui si discorre. Attualità dei temi della promozione dell'utilizzo delle fonti rinnovabili e della conseguente sburocraizzazione delle procedure amministrative di autorizzazione alla costruzione di impianti, principio, quest'ultimo, il quale, assunto ad obiettivo altamente prioritario a livello internazionale, ha

determinato forti spinte acceleratorie a livello di autorità locali, sovente sfociate in pronunce di illegittimità costituzionale delle norme regionali in contrasto con la normativa nazionale.

Tra le diverse tipologie di impianti che utilizzano fonti alternative, senza ombra di dubbio l'attività imprenditoriale concernente l'eolico ha potuto beneficiare in questi anni di una notevole diffusione sui territori regionali italiani, sovente anche in assenza di piani e programmi volti ad assicurare il corretto inserimento degli impianti nel paesaggio.

L'esito della pronuncia dei giudici di Lussemburgo, che, peraltro, interviene a pochi mesi di distanza dalla emanazione del decreto legislativo 3 marzo 2011 n. 28 di recepimento nell'ordinamento della direttiva 2009/28/CE⁸ nonché ad avvenuta approvazione delle *Linee guida nazionali*, segna un importante passo avanti nel problema del contemperamento tra sviluppo di impianti alimentati da energie alternative (e connessa semplificazione delle procedure autorizzative di costruzione!) e protezione dei siti di interesse comunitario.

In merito, corre la necessità di tornare, seppure brevemente, sulla normativa nazionale ai fini della comprensione delle ricadute della sentenza europea.

La disciplina delle fonti energetiche rinnovabili ha trovato compiuta regolamentazione con il decreto legislativo 29 dicembre 2003 n. 387, attuativo della direttiva 2001/77/CE, come modificato dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244, il cui articolo 12 recepisce il contenuto dell'articolo 6 della direttiva citata. Inizialmente è stato previsto un incremento della quota minima di elettricità prodotta da fonte rinnovabile dello 0.35% annuo per gli anni 2004/2006 e dello 0.75% per il periodo 2007/2012.

Nel successivo decreto legge 30 dicembre 2008 n. 208 (convertito dalla legge n. 13 del 2009) è stato recepito l'obiettivo del 17% del consumo interno lordo (in ottemperanza alla direttiva 2009/28/CE) da perseguire entro il 2020.

Ai sensi del richiamato decreto legislativo n. 387 del 2003, poi, vengono compiutamente dettagliate norme sulle procedure autorizzatorie, le quali subiscono una prima semplificazione (art. 12). In sostanza, la realizzazione e messa in esercizio di impianti di produzione di energia elettrica *on-shore* alimentati da energie rinnovabili sono soggetti “*ad una autorizzazione unica rilasciata dalla regione o dalle province delegate dalla regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra variante allo strumento urbanistico*” (comma 3).

Quando la capacità produttiva “*sia inferiore alle soglie individuate nella tabella A allegata al presente decreto si applica la disciplina della denuncia di inizio attività di cui agli articoli 22 e 23 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 e s.m.i.*”(comma 5). Diverse (*rectius* maggiori) soglie, sempre da autorizzarsi con DIA, sono

possibili solo per espressa individuazione con apposito decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il ministro dell' Ambiente, del territorio e del mare, d'intesa con la *Conferenza unificata* di cui all'art. 8 del d.lgs. 281/1997.

La disciplina abilitativa contenuta nella prefata norma non è mai derogabile dalla legislazione regionale e tale principio è contenuto nelle pronunce della Corte costituzionale, la quale ha di volta in volta dichiarato la illegittimità di normative di carattere estensivo, anche allorquando, come di fatto è accaduto, esse ricalcassero la normativa comunitaria (nella specie la direttiva 2009/28), in assenza di regolamentazione statale. Secondo la Consulta, infatti, “*non è consentito alle Regioni derogare frattanto ai limiti vigenti, sia pure anticipando il recepimento della normativa comunitaria*” (sentenza n. 313 del 2010).

Allo stesso modo, soltanto in attuazione dell'emanazione delle linee guida nazionali “*le Regioni possono procedere alla indicazioni di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti*”. In merito, con decreto del Ministro dell' Ambiente e della tutela del territorio e del mare 17 ottobre 2007⁹ è stato stabilito l'obbligo, per le Regioni e le province autonome, di vietare la realizzazione di nuovi impianti eolici non finalizzati all'autoconsumo in tutte le ZPS¹⁰.

A loro volta, le *Linee guida nazionali* intervenute nel settembre 2010, a seguito di approvazione del testo da parte della Conferenza unificata, dettano regole in materia di procedure amministrative di autorizzazione agli impianti. È fatto obbligo alle Regioni di adeguare le discipline interne nel termine di novanta giorni, e soltanto il recepimento legittima la possibilità di procedere ad (eventuali) ulteriori interventi di semplificazione¹¹.

Al paragrafo 17 è prevista una specifica disciplina “per le aree ed i siti non idonei”. La relativa individuazione spetta alle Regioni, tenuto conto degli strumenti di pianificazione ambientale, territoriale e paesaggistica in vigore e basandosi esclusivamente su criteri tecnici oggettivi, legati alla tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio artistico-culturale connessi alle caratteristiche del sito e del territorio. Possono valutarsi, altresì, l'elevata concentrazione di impianti nella medesima area (TAR Campania, sez. VII, n. 25869 del 26 novembre 2010) nonché la eventuale interazione con altri piani, progetti, programmi.

Anche il corretto inserimento degli impianti nel territorio è competenza esclusiva dello Stato, da esercitarsi in subordine alla emanazione delle linee guida nazionali. In sostanza, la Conferenza unificata stabilisce i criteri in costanza dei quali vietare la installazione di impianti su parti del territorio, le Regioni determinano concretamente le aree, in applicazione dei medesimi.

Viene in rilievo, pertanto, *“un doppio livello di intervento in tema di rapporto tra energie rinnovabili e contesto ambientale e paesaggistico: in prima istanza la Conferenza di cui sopra, che detta regole su procedimento e criteri di inserimento degli impianti nel paesaggio, in seconda istanza, o meglio in chiave di attuazione, le singole regioni, le quali possono indicare le aree ed i siti non idonei a tal fine”* (TAR Puglia, Lecce, sez. I, n.1356 del 18 Luglio 2011).

Circa le zone soggette a vincolo paesaggistico, la giurisprudenza amministrativa ha, altresì, affermato che il regime di favore per gli impianti eolici non può mai condizionare o vincolare il giudizio di compatibilità ambientale, nel senso di obbligare il rilascio dell'autorizzazione, altrimenti si determinerebbe uno sbilanciamento tra principi di pari rilevanza costituzionale.

Leggi e regolamenti regionali, approvati secondo *“spinte autonomistiche”* e pur tuttavia orientati a gestire sovente problematiche emergenti dei territori e delle comunità in presenza di un vuoto normativo nazionale, sono stati di volta in volta censurati dai giudici costituzionali, in quanto formalmente lesivi del principio di leale collaborazione e delle norme sul riparto di competenze.

Così, ad esempio, la Regione Toscana si è vista dichiarare la incostituzionalità dell'innalzamento delle soglie autorizzatorie operato dalla legge regionale n. 71 del 2009, a nulla rilevando il successivo art. 1-*quater* del decreto legge n. 105 del 2010, inserito dalla legge di conversione n.129 del 2010, il quale, facendo salvi gli effetti relativi alle procedure già avviate di denuncia di inizio attività per la realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, ha introdotto, nel quadro della decretazione d'urgenza nel settore dell'energia, una sanatoria limitata nel tempo (Corte cost. n. 313 del 2010).

La Basilicata è stata recentemente raggiunta dalla sentenza della Corte costituzionale n. 67 del 3 marzo 2011, con la quale sono stati dichiarati illegittimi articoli di diverse leggi regionali (legge n.42 del 2009, legge n.1 del 2010 e legge n. 10 del 2010), unitamente a svariati punti del PIEAR (Piano di indirizzo energetico ambientale regionale), allegato alla legge regionale n.1 del 2010.

Un cenno a parte merita la vicenda della Regione Puglia investita dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale n.1 del 2008 per l'estensione dell'ambito di applicazione della DIA in contrasto con il decreto legislativo n. 387 del 2003 (Corte cost. n. 366 del 2010) e, soprattutto, dalla incostituzionalità degli articoli 2, commi 1, 2 e 3, commi 1 e 2, della legge n. 31 del 2008 (Corte cost. n. 119 del 2010).

In tale ultimo caso, la Corte ha escluso il potere della Regione di adottare norme per il corretto inserimento degli impianti nel paesaggio, in quanto trattasi di competenza esclusiva

statale da esercitarsi soltanto in costanza di emanazione di apposite linee guida nazionali approvate dalla Conferenza Unificata, su proposta dei Ministri interessati (art. 12, comma 10, del d.lgs. 387/03), nel rispetto del principio di *leale collaborazione* con lo Stato. La competenza a definire le aree escluse dalla installazione degli impianti - osserva la Consulta - compete formalmente, secondo il riparto di competenze, allo Stato, o meglio alla predetta Conferenza, unico luogo istituzionale deputato alla indicazione dei principi guida sul corretto inserimento degli impianti nel paesaggio. E dunque, solo successivamente, in attuazione di tali Linee guida (sono state approvate il 10 settembre 2010, con molti anni di ritardo rispetto alla normativa europea!) le Regioni possono “*procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti*”. Si tratta in sostanza della applicazione del principio della sussidiarietà verticale di cui all’art.118 Cost., mediante la predisposizione degli indirizzi statali “a monte” e della successiva programmazione regionale “a valle” (TAR Puglia, Lecce, sez. I, 18 luglio 2011, n. 1356).

4. Conclusioni.

Si legge nelle conclusioni dell’avvocato generale europeo che la Commissione ha dichiarato che la regione Puglia è una delle regioni italiane che conta il maggior numero di impianti eolici (“*la prima in termini di capacità, la seconda - dopo la Sicilia - per numero di impianti*”).

Che la Regione in questione avesse avviato una specifica normativa in campo di energie rinnovabili (anticipando di molto il recepimento delle norme comunitarie) risulta dalla notevole “spinta” alla realizzazione degli impianti sul territorio autorizzati con propria legislazione in contrasto con il d.lgs. 387/03 (e sovente sfociati in pronunce di incostituzionalità), come è altrettanto noto che, anche in relazione alle “vicende pugliesi” ed ai problemi insorti in ordine ai concreti effetti delle sentenze della Corte costituzionale sui procedimenti autorizzativi avviati dalla Puglia e non conclusi, è stata approvata la sanatoria di cui alla legge n. 129 del 2010 di conversione del decreto legge n.105 del 2010, recante misure urgenti in materia di energia.

E pur tuttavia occorre osservare, per contro, che la Puglia ha celermente provveduto alla attuazione delle intervenute disposizioni nazionali, approvando il relativo regolamento regionale (n. 24 del 30 dicembre 2010) il quale, in senso conforme al principio del riparto

delle competenze, ha recepito le linee guida nazionali e correttamente individuato le aree ed i siti non idonei alla costruzione degli impianti.

La pronuncia della Corte europea di giustizia assume risvolti di rilievo non soltanto per la risoluzione della questione pregiudiziale *stricto sensu*, sostanziatasi nella verifica della compatibilità tra diritto interno e diritto dell'Unione, ma in particolare per la dettagliata analisi ed interpretazione di due aspetti fondanti del tema Ambiente, ossia lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili e la regolazione delle aree a protezione speciale.

Sebbene la promozione dell'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili costituisca “un obiettivo altamente prioritario a livello della Comunità”, rientrando peraltro negli obiettivi prescritti dal protocollo di Kyoto, come osserva testualmente l'avvocato generale Mazák “*il Trattato dell'Unione europea ed il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea non stabiliscono alcuna priorità tra la politica ambientale dell'Unione e la sua politica energetica. L'art. 194, n. 1, TFUE, tuttavia, prescrive che la politica energetica dell'Unione tenga conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente..*” (punto 47 delle conclusioni rassegnate in data 14.04.2011).

Ne consegue, pertanto, che politica ambientale e politica energetica perseguono le medesime finalità di *salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente*, nonché sono finalizzate a “*combattere i cambiamenti climatici, promuovere sia lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili sia i principi generali del diritto dell'Unione*” .

Posta la non confliggenza tra le due istanze, non può non riconoscersi un *interesse globale* all'esistenza ed alla conservazione di taluni territori di particolare “pregio ambientale”; come si è visto, i criteri di riconoscimento delle aree siffatte devono promanare dal legislatore nazionale, seppure con il concorso delle autonomie locali, cui spetta attuare la norma codificata a livello di principio.

È il caso della rete ecologica Natura 2000, i cui confini sono di sicuro rilievo sovranazionale e non soltanto perché ricadenti geograficamente anche in altri siti europei.

Quanto considerato non implica, tuttavia, che nei territori in questione debba escludersi qualsivoglia attività umana (la qual cosa, anzi, sarebbe di per sé censurabile, come dimostrano le pronunce in questione, non ultima quella di cui si discorre), ma che, viceversa, l'autorizzazione di un intervento sugli stessi sia supportata da una valutazione di incidenza ambientale (che deve necessariamente avvenire previamente al nulla osta eventuale alla costruzione dell'impianto!), la quale analizzi dettagliatamente gli effetti del progetto sul sito, quanto a conservazione delle specie presenti e mantenimento dell'habitat naturale.

NOTE

1. Cfr. il sito del Ministero dell’Ambiente – www.minambiente.it che definisce Natura 2000 “una rete ecologica diffusa sul territorio dell’Unione, istituita ai sensi della direttiva 92/43/CEE (Habitat) con lo scopo di garantire la conservazione degli habitat naturali ed il mantenimento delle specie di flora e fauna minacciati o rari a livello comunitario. La rete è costituita da zone speciali di conservazione (ZSC) istituite dagli Stati membri secondo quanto stabilito dalla direttiva habitat e comprende anche le zone di protezione speciale (ZPS) istituite ai sensi della direttiva “Uccelli” (79/409/CEE)”.
2. I SIC e ZPS in Italia coprono complessivamente il 20% circa del territorio nazionale, sempre in www.minambiente.it.
3. In applicazione degli artt. 6 e 7 della direttiva 92/43/CEE nonché degli artt. 4 e 6 del relativo regolamento attuativo di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, come rispettivamente modificati dagli artt.4 e 7 del decreto del Presidente della Repubblica 12 marzo 2001, n. 120, non è consentito localizzare aereogeneratori non finalizzati all’autoconsumo nei SIC e nelle ZPS, costituenti la rete ecologia Natura 2000, nonché negli ATE A e B del PUTT/P.
4. Si legge nel testo della sentenza della Corte al punto 33: *“tale disposizione si applica alla domanda di autorizzazione e di compatibilità ambientale presentata da tali società a decorrere dell’entrata in vigore della legge regionale n .31 (vale a dire dall’8 novembre 2008), prescindendo da qualsivoglia specifica valutazione di impatto o incidenza”*.
5. Punto 41 della sentenza.
6. Punto 50 della sentenza.
7. Cfr. sul punto anche le conclusioni dell’avvocato generale MAZAK.
8. Il quale fissa al 17% la quota complessiva di energia di fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia da conseguire entro il 2020.

9. Punto 20 della sentenza in commento: *“l’art.1, comma 1226, della legge 27 dicembre 2006,n.296-legge finanziaria 2007-ha disposto una delega al Ministro dell’Ambiente e della Tutela del territorio e del mare affinché quest’ultimo stabilisca con decreto,criteri minimi uniformi per l’adozione ad opera delle Regioni, di misure di conservazione”*.
10. Cfr. punto 22 della sentenza che richiama l’art.5 comma 1 del decreto 17 ottobre 2007, dal titolo *“Criteri minimi uniformi per la definizione delle misure di conservazione per tutte le ZPS”*.
11. Circa la natura delle linee guida nazionali cfr. N. Durante, *Il procedimento autorizzativo per la realizzazione di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili: complessità e spunti di riflessione, alla luce delle recenti linee guida nazionali*, in www.giustizia-amministrativa.it.