Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

2 marzo 2017 [1]

«Rinvio pregiudiziale — Ambiente — Direttiva 2009/28/CE — Articolo 2, secondo comma, lettera a) — Energia da fonti rinnovabili — Energia idraulica — Nozione — Energia prodotta in una piccola centrale idroelettrica situata presso il punto di scarico delle acque reflue industriali di un altro impianto»

Nella causa C-4/16,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Sąd Apelacyjny w Warszawie Wydział Cywilny (Corte d'appello di Varsavia, Sezione civile, Polonia), con decisione del 1º ottobre 2015, pervenuta in cancelleria il 4 gennaio 2016, nel procedimento

J. D.

contro

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da M. Ilešič, presidente di sezione, A. Prechal, A. Rosas, C. Toader ed E. Jarašiūnas (relatore), giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

— per la J. D., da T. Gałecki, radca prawny;

— per il governo polacco, da B. Majczyna, in qualità di agente;

— per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da P. Garofoli, avvocato dello Stato;

— per la Commissione europea, da K. Talabér-Ritz e K. Herrmann, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 novembre 2016,

1 — Lingua processuale: il polacco.

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 2, secondo comma, lettera a), della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (GU 2009, L 140, pag. 16).

2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra la J. D. e il Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (presidente dell'Ufficio per la regolamentazione energetica, Polonia) in merito al rifiuto di quest'ultimo di accordare alla J. D. la proroga di una concessione per la produzione di elettricità in una piccola centrale idroelettrica situata presso il punto di scarico delle acque reflue industriali di un altro impianto.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 2009/28

3 I considerando 1 e 30 della direttiva 2009/28 enunciano:

«(1) Il controllo del consumo di energia europeo e il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili, congiuntamente ai risparmi energetici e ad un aumento dell'efficienza energetica, costituiscono parti importanti del pacchetto di misure necessarie per ridurre le emissioni di gas a effetto serra (…). Tali fattori hanno un'importante funzione anche nel promuovere la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, nel favorire lo sviluppo tecnologico e l'innovazione e nel creare posti di lavoro e sviluppo regionale (…)

(…)

(30) Nel calcolo del contributo dell'energia idraulica ed eolica, ai fini della presente direttiva, dovrebbe essere applicata una formula di normalizzazione per attenuare gli effetti delle variazioni climatiche. Inoltre, l'elettricità prodotta in centrali di pompaggio che utilizzano l'acqua precedentemente pompata a monte non dovrebbe essere considerata come elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili».

4 L'articolo 1 di detta direttiva, che definisce oggetto e ambito di applicazione della stessa, dispone come segue:

«La presente direttiva stabilisce un quadro comune per la promozione dell'energia da fonti rinnovabili. Fissa obiettivi nazionali obbligatori per la quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia (…)».

5 L'articolo 2 della medesima direttiva, che contiene una serie di definizioni, così prevede:

«Ai fini della presente direttiva si applicano le definizioni della direttiva 2003/54/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE (GU 2003, L 176, pag. 37)].

Si applicano inoltre le seguenti definizioni:

a) “energia da fonti rinnovabili”: energia proveniente da fonti rinnovabili non fossili, vale a dire energia eolica, solare, aerotermica, geotermica, idrotermica e oceanica, idraulica, biomassa, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas;

(…)».

6 L’articolo 3 della direttiva 2009/28 è rubricato «Obiettivi e misure nazionali generali obbligatori per l’uso dell’energia da fonti rinnovabili». Ai sensi del suo paragrafo 1, ogni Stato membro assicura che la propria quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale di energia nel 2020, calcolata conformemente agli articoli da 5 a 11 della stessa direttiva, sia almeno pari al proprio obiettivo nazionale generale, indicato nella terza colonna della tabella all’allegato I, parte A, di quest’ultima.

7 L’articolo 5 della medesima direttiva, rubricato «Calcolo della quota di energia da fonti rinnovabili», così dispone:

«1. Il consumo finale lordo di energia da fonti rinnovabili in ogni Stato membro è calcolato come la somma:

a) del consumo finale lordo di elettricità da fonti energetiche rinnovabili;

(…)

3. Ai fini del paragrafo 1, lettera a), il consumo finale lordo di elettricità da fonti energetiche rinnovabili è calcolato come quantità di elettricità prodotta in uno Stato membro da fonti energetiche rinnovabili, escludendo la produzione di elettricità in centrali di pompaggio con il ricorso all’acqua precedentemente pompata a monte.

(…)

L’elettricità da energia idraulica ed energia eolica è presa in considerazione conformemente alla formula di normalizzazione definita all’allegato II.

(…)

7. La metodologia e le definizioni utilizzate per il calcolo della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili sono quelle fissate dal regolamento (CE) n. 1099/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2008, relativo alle statistiche dell’energia [(GU 2008, L 304, pag. 1)].

(…)».

8 Risulta dalla formula di normalizzazione per il computo dell’elettricità da energia idraulica enunciata all’allegato II della direttiva 2009/28 che l’elettricità normalizzata generata da tutte le centrali idroelettriche di uno Stato membro nel corso di un dato anno è determinata, in particolare, prendendo in considerazione la quantità di elettricità effettivamente generata da tutte le centrali idroelettriche di tale Stato membro, esclusa la produzione delle centrali di pompaggio che utilizzano acqua precedentemente pompata a monte.

Direttiva 2003/54

9 La direttiva 2003/54 è stata abrogata dalla direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54 (GU 2009, L 211, pag. 55). Ai sensi dell'articolo 48 della direttiva 2009/72, detta abrogazione ha effetto dal 3 marzo 2011 e i riferimenti alla direttiva abrogata si intendono fatti alla direttiva 2009/72.

10 L'articolo 2, punto 30, della direttiva 2003/54 definiva le «fonti energetiche rinnovabili» come «le fonti energetiche rinnovabili non fossili (eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, maremotrice, idraulica, biomassa, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas)». Tale definizione è stata ripresa in termini identici all'articolo 2, punto 30, della direttiva 2009/72.

Regolamento n. 1099/*2008*

11 Oggetto dell'allegato B del regolamento n. 1099/2008 è, in particolare, precisare l'ambito di applicazione delle rilevazioni statistiche annuali dell'energia. Sotto la rubrica «Energie rinnovabili ed energia dai rifiuti», detta rilevazione di dati è estesa – ai termini del punto 5.1.1 dell'allegato in parola – all'«[e]nergia idroelettrica», che è definita come segue:

«Energia potenziale e cinetica dell'acqua convertita in energia elettrica nelle centrali idroelettriche. Deve essere inclusa l'accumulazione per pompaggio (…)».

12 Detto allegato B è stato modificato, in particolare, dal regolamento n. 147/2013 della Commissione, del 13 febbraio 2013 (GU 2013, L 50, pag. 1), ma la definizione dell'energia idroelettrica è rimasta immutata.

Diritto polacco

13 L'Ustawa prawo energetyczne (legge sull'energia), del 10 aprile 1997, nella versione applicabile al procedimento principale (Dz. U. del 2012, posizione 1059) (in prosieguo: la «legge sull'energia»), dispone, all'articolo 3, quanto segue:

«Ai sensi della presente legge si intende per:

(…)

20) "fonte energetica rinnovabile": una fonte che nel processo di trasformazione utilizza l'energia eolica, solare, aerotermica, geotermica, idrotermica, idrocinetica, del moto ondoso e maremotrice, del salto dei fiumi, l'energia ottenuta dalla biomassa, dai biogas da discarica nonché dai biogas residuati dai processi di depurazione delle acque reflue o dalla decomposizione di residui vegetali e animali;

(…)».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

14 La J. D. è un'impresa attiva nel settore della produzione di elettricità. Per il periodo compreso tra il 20 novembre 2004 e il 20 novembre 2014 essa ha beneficiato di una concessione che la autorizzava all'esercizio di attività di produzione di elettricità da fonti rinnovabili in due piccole centrali a biogas e in una piccola centrale idroelettrica, situata presso il punto di scarico delle acque reflue (acque industriali) di un altro impianto, non dedito alla produzione di elettricità.

15 Il 5 marzo 2013, la J. D. ha chiesto la proroga di detta concessione per un nuovo periodo. Con decisione del 6 novembre 2013, il presidente dell'Ufficio polacco per la regolamentazione energetica ha respinto detta domanda di proroga relativamente alla piccola centrale idroelettrica, con la motivazione che solo le centrali idroelettriche che utilizzavano l'energia del moto ondoso, maremotrice e del salto dei fiumi potevano essere considerate impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

16 La J. D. ha impugnato tale decisione dinanzi al Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Tribunale regionale di Varsavia – Tribunale di tutela della concorrenza e dei consumatori, Polonia), che ha respinto il ricorso con sentenza del 5 novembre 2014. Secondo detto giudice, dalla definizione di fonte energetica rinnovabile di cui all'articolo 3, punto 20, della legge sull'energia risulta che l'elettricità prodotta in una centrale idroelettrica, che non sia una centrale di pompaggio, situata presso il punto di scarico delle acque reflue industriali di un altro impianto, non può essere considerata come prodotta da una fonte energetica rinnovabile.

17 La J. D. ha interposto appello contro tale sentenza dinanzi al Sąd Apelacyjny w Warszawie Wydział Cywilny (Corte d'appello di Varsavia, Sezione civile, Polonia). Al cospetto di tale giudice la J. D. allega, in sostanza, che nella fattispecie è irrilevante come l'acqua sia stata prelevata dall'altro impianto e che l'articolo 3, punto 20, della legge sull'energia è contrario all'articolo 2, secondo comma, lettera a), della direttiva 2009/28, in combinato disposto con il considerando 30 e con l'articolo 5, paragrafo 3, di quest'ultima, in quanto esso fa riferimento all'«energia (…) del salto dei fiumi» e non alla più ampia nozione di «energia idraulica» utilizzata da detta direttiva.

18 Il giudice del rinvio si domanda se l'energia idraulica, quale energia da fonte rinnovabile, includa l'energia prodotta sfruttando il flusso gravitazionale di corsi d'acqua artificiali allorché, da un lato, tale acqua sia stata accumulata da un altro impianto, per suoi propri scopi, ricorrendo ad altra energia, e, dall'altro, la centrale idroelettrica in questione non sia né una centrale di pompaggio ad accumulazione né una centrale di pompaggio-turbinaggio. Rileva, in particolare, che le direttive 2009/28 e 2003/54 non definiscono la nozione di energia idraulica e che le disposizioni del diritto nazionale in vigore al momento dell'adozione della decisione controversa riguardavano unicamente l'energia prodotta dal salto di acque fluviali naturali.

19 In tale contesto, il Sąd Apelacyjny w Warszawie Wydział Cywilny (Corte d'appello di Varsavia, Sezione civile) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se la nozione di energia idraulica, quale fonte energetica rinnovabile, contenuta nell'articolo 2, [secondo comma,] lettera a), in combinato disposto con l'articolo 5, paragrafo 3, e con il considerando 30, della direttiva [2009/28], debba essere interpretata nel senso che essa si riferisce esclusivamente all'energia prodotta dalle centrali idroelettriche che sfruttano il salto delle acque superficiali interne, compreso il salto dei fiumi, o anche all'energia prodotta da una centrale idroelettrica (che non sia né una centrale di pompaggio ad accumulazione né una centrale di pompaggio-turbinaggio) situata presso il punto di scarico delle acque reflue industriali di un altro impianto».

Sulla questione pregiudiziale

20 Con la sua questione il giudice del rinvio domanda, in sostanza, se la nozione di «energia da fonti rinnovabili», che figura all'articolo 2, secondo comma, lettera a), della direttiva 2009/28, debba essere interpretata nel senso che essa include l'energia prodotta da una piccola centrale idroelettrica, diversa da una centrale di pompaggio ad accumulazione o da una centrale di pompaggio-turbinaggio, situata presso il punto di scarico delle acque reflue industriali di un altro impianto, il quale ha prelevato l'acqua precedentemente per suoi propri scopi.

21 Ai termini dell'articolo 2, secondo comma, lettera a), della direttiva 2009/28, la nozione di «energia da fonti rinnovabili» si riferisce a «energia proveniente da fonti rinnovabili non fossili, vale a dire [segnatamente] energia (…) idraulica (…)».

22 Se è vero che, a rigor di testo, da detta definizione discende che l'elettricità proveniente dall'energia idraulica, o energia idroelettrica, è energia da fonti rinnovabili, è vero pure che, in assenza di precisazioni al riguardo, tale testo da solo non consente di determinare se la nozione di energia idraulica di cui all'articolo 2, secondo comma, lettera a), della direttiva 2009/28 si riferisca solo all'elettricità proveniente dall'energia idraulica fornita da un flusso d'acqua naturale o se includa anche l'elettricità proveniente dall'energia idraulica fornita da un flusso d'acqua artificiale e, in caso affermativo, a quali condizioni.

23 Secondo una giurisprudenza costante della Corte, dalle esigenze tanto dell'applicazione uniforme del diritto dell'Unione quanto del principio d'uguaglianza discende che i termini di una disposizione di diritto dell'Unione che non contenga alcun espresso richiamo al diritto degli Stati membri per quanto riguarda la determinazione del suo senso e della sua portata devono normalmente dar luogo, nell'intera Unione, ad un'interpretazione autonoma ed uniforme (sentenza del 21 dicembre 2011, Ziolkowski e Szeja, C-424/10 e C-425/10, EU:C:2011:866, punto 32 e la giurisprudenza ivi citata).

24 Ebbene, si deve constatare che la direttiva 2009/28 non rinvia ai diritti nazionali per il significato dei termini «energia idraulica» riferiti a energia da fonti rinnovabili ai sensi di detta direttiva. Ne risulta che tali termini devono essere considerati, ai fini dell'applicazione di quest'ultima, come una nozione autonoma del diritto dell'Unione, che deve essere interpretata in modo uniforme nel territorio di tutti gli Stati membri.

25 Al riguardo è d'uopo ricordare che la determinazione del significato e della portata dei termini per i quali il diritto dell'Unione non fornisce alcuna definizione deve essere stabilita, in particolare, tenendo conto del contesto in cui essi sono utilizzati e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui fanno parte (sentenza del 21 dicembre 2011, Ziolkowski e Szeja, C-424/10 e C-425/10, EU:C:2011:866, punto 34 e la giurisprudenza ivi citata).

26 Quanto al contesto nel quale i termini in questione sono utilizzati, occorre rilevare che, se è vero che l'articolo 2, primo comma, della direttiva 2009/28 precisa che, ai fini di quest'ultima, trovano applicazione le definizioni della direttiva 2003/54, ormai sostituita dalla direttiva 2009/72, e se è vero che quest'ultima fornisce, all'articolo 2, punto 30, una definizione delle fonti energetiche rinnovabili che corrisponde, in sostanza, a quella contenuta nell'articolo 2, secondo comma, lettera a), della direttiva 2009/28, la direttiva 2009/72 non spiega neanch'essa cosa si debba intendere per energia idraulica da fonti rinnovabili.

27 Tuttavia, l'articolo 5, paragrafo 7, della direttiva 2009/28 enuncia che le definizioni utilizzate per il calcolo della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili sono quelle fissate dal regolamento n. 1099/2008, e quest'ultimo, all'allegato B, punto 5.1.1, definisce l'energia idroelettrica come l'«[e]nergia potenziale e cinetica dell'acqua convertita in energia elettrica nelle centrali idroelettriche», precisando che è «inclusa l'accumulazione per pompaggio».

28 D'altro lato, dall'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), e paragrafo 3, primo comma, della direttiva 2009/28 risulta che, ai fini del calcolo del consumo finale lordo di energia da fonti rinnovabili in uno Stato membro, si tiene conto, per il consumo finale lordo di elettricità da fonti energetiche rinnovabili, della «quantità di elettricità prodotta in [tale] Stato membro da fonti energetiche rinnovabili».

29 Allo stesso modo, l'articolo 5, paragrafo 3, precisa, al terzo comma, che l'elettricità da energia idraulica è presa in considerazione conformemente alla formula di normalizzazione definita all'allegato II della medesima direttiva. Secondo tale formula, la quantità di elettricità normalizzata generata da tutte le centrali idroelettriche di uno Stato membro nel corso di un dato anno è determinata escludendo la produzione delle centrali di pompaggio che utilizzano acqua precedentemente pompata a monte.

30 Il considerando 30 della direttiva 2009/28 va nel medesimo senso precisando che l'elettricità prodotta in centrali di pompaggio che utilizzano acqua precedentemente pompata a monte non dovrebbe essere considerata come elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili.

31 Come ha rilevato, in sostanza, l'avvocato generale, ai paragrafi da 36 a 38 delle conclusioni, risulta da tali elementi che costituisce «energia da fonti rinnovabili», ai sensi dell'articolo 2, secondo comma, lettera a), della direttiva 2009/28, ogni energia idraulica, sia quella fornita da un flusso d'acqua naturale sia quella fornita da un flusso d'acqua artificiale, con l'unica eccezione dell'elettricità prodotta in centrali di pompaggio che utilizzano acqua precedentemente pompata a monte.

32 Tale interpretazione è corroborata dagli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2009/28. Infatti, dal suo articolo 1 risulta che quest'ultima mira a promuovere l'energia da fonti rinnovabili e, secondo il suo considerando 1, il maggior ricorso all'energia da fonti rinnovabili costituisce un fattore importante del pacchetto di misure necessarie per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e gioca un ruolo nel promuovere la sicurezza degli approvvigionamenti energetici, nel favorire lo sviluppo tecnologico e l'innovazione e nel creare posti di lavoro nonché sviluppo regionale. A tal fine l'articolo 3, paragrafo 1, di detta direttiva prevede che ogni Stato membro assicuri che la propria quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale di energia nel 2020 sia almeno pari all'obiettivo assegnatogli, quale indicato nell'allegato I, parte A, della medesima direttiva.

33 Orbene, escludere dalla nozione di energia idraulica da fonti rinnovabili ai sensi della direttiva 2009/28 tutta l'elettricità proveniente da energia idraulica fornita da corsi d'acqua artificiali – e ciò solo perché si tratta di corsi d'acqua di tale natura – come propugna, in sostanza, il governo polacco, sarebbe non solo contrario alla volontà del legislatore dell'Unione, come è stato esposto ai punti da 26 a 31 della presente sentenza, ma anche alla realizzazione dei predetti obiettivi.

34 Infatti, la sola circostanza che l'elettricità provenga da energia idraulica fornita da un flusso d'acqua artificiale non implica un'assenza di contributo alla realizzazione degli obiettivi menzionati al punto 32 della presente sentenza e, in particolare, alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

35 Inoltre, un'esclusione generale, quale prospettata al punto 33 della presente sentenza, sortendo l'effetto di scoraggiare qualsiasi produzione di elettricità da energia idraulica fornita da un flusso d'acqua artificiale, anche quando tale salto d'acqua artificiale esista a motivo della presenza, a monte, di un'attività produttiva, indipendentemente da qualsivoglia sfruttamento a valle delle sue acque reflue per produrre elettricità, e anche quando tale elettricità sia prodotta senza ricorrere a un sistema di accumulazione per pompaggio, potrebbe ridurre la quantità di energia idraulica ammissibile al beneficio delle misure di promozione della produzione di energia da fonti rinnovabili che gli Stati membri devono mettere in atto, in ottemperanza alla direttiva 2009/28, e nuocerebbe in tal modo alla piena realizzazione di tali obiettivi.

36 Per evitare rischi di abuso, occorre nondimeno che l'attività, esercitata a monte, che è all'origine di tale flusso d'acqua artificiale, non abbia come unico obiettivo di creare detto flusso d'acqua perché venga sfruttato a valle per la produzione di elettricità. Così, in particolare, non rientrerebbe nella nozione di energia idraulica da fonti rinnovabili ai sensi della direttiva 2009/28 l'elettricità proveniente dall'energia idraulica fornita da un salto d'acqua artificiale qualora quest'ultimo sia stato creato a monte mediante pompaggio al solo scopo di produrre energia a valle.

37 Nella specie, risulta dalla decisione di rinvio che la piccola centrale idroelettrica di cui trattasi nel procedimento principale non è né una centrale di pompaggio ad accumulazione né una centrale di pompaggio-turbinaggio, sicché non rientra nella nozione di «centrale di pompaggio che utilizza l'acqua precedentemente pompata a monte» di cui alla direttiva 2009/28, e che, poi, il salto d'acqua artificiale che essa sfrutta è costituito dalle acque reflue di un impianto terzo, il quale l'ha prelevata per attività sue proprie, ciò che spetta nondimeno al giudice del rinvio accertare.

38 Tutto ciò considerato, occorre rispondere alla questione sollevata che la nozione di «energia da fonti rinnovabili», di cui all'articolo 2, secondo comma, lettera a), della direttiva 2009/28, deve essere interpretata nel senso che essa include l'energia prodotta da una piccola centrale idroelettrica, diversa da una centrale di pompaggio ad accumulazione o da una centrale di pompaggio-turbinaggio, situata presso il punto di scarico delle acque reflue industriali di un altro impianto, il quale ha prelevato precedentemente l'acqua per sue proprie finalità.

Sulle spese

39 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

La nozione di «energia da fonti rinnovabili», di cui all'articolo 2, secondo comma, lettera a), della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, deve essere interpretata nel senso che essa include l'energia prodotta da una piccola centrale idroelettrica, diversa da una centrale di pompaggio ad accumulazione o da una centrale di pompaggio-turbinaggio, situata presso il punto di scarico delle acque reflue industriali di un altro impianto, il quale ha prelevato precedentemente l'acqua per sue proprie finalità.

Firme