SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

21 luglio 2011 *

Nel procedimento C-2/10,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, con decisione 23 settembre 2009, pervenuta in cancelleria il 4 gennaio 2010, nella causa

Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl,

Eolica di Altamura Srl

contro

Regione Puglia,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dal sig. A. Tizzano, presidente di sezione, dai sigg. J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešič (relatore) e E. Levits, giudici,

* Lingua processuale: l'italiano.

avvocato generale: sig. J. Mazák
cancelliere: sig.ra A. Impellizzeri, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 10 febbraio 2011,

considerate le osservazioni presentate:

— per l'Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl e l'Eolica di Altamura Srl, dagli avv.ti S. Profeta e C. Rucireta;

— per la Regione Puglia, dagli avv.ti L.A. Clarizio, L. Francesconi e M. Liberti;

— per la Commissione europea, dalle sigg.re K. Herrmann e D. Recchia, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 aprile 2011,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione della 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 (GU L 140, pag. 16), della 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 (GU L 283, pag. 33), della direttiva del Consiglio 21 maggio 1992, 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206, pag. 7; in prosieguo: la «direttiva "habitat"»), nonché della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (GU L 103, pag. 1; in prosieguo la «direttiva "uccelli"»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra l'Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl (in prosieguo: l'«Azienda Agro-Zootecnica Franchini»), e l'Eolica di Altamura Srl (in prosieguo: l'«Eolica di Altamura»), da un lato, e la Regione Puglia, dall'altro, concernente il diniego di autorizzazione all'installazione di aerogeneratori, non finalizzati all'autoconsumo, su suoli inclusi nel perimetro del Parco nazionale dell'Alta Murgia, area protetta classificata come sito di importanza comunitaria (in prosieguo: il «SIC») e zona di protezione speciale (in prosieguo: la «ZPS»), appartenente alla rete ecologica europea Natura 2000 (in prosieguo: la «rete Natura 2000»), laddove non era stata realizzata nessuna previa valutazione dell'incidenza ambientale del progetto sul sito specificamente interessato.

Contesto normativo

La normativa dell'Unione

La direttiva «uccelli»

3 L'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva «uccelli» impone agli Stati membri di classificare come zone di protezione speciale i territori più idonei rispetto ai criteri ornitologici fissati in tali disposizioni.

4 L'art. 4, n. 4, di detta direttiva prevede quanto segue:

«Gli Stati membri adottano misure idonee a prevenire, nelle zone di protezione di cui ai paragrafi 1 e 2, l'inquinamento o il deterioramento degli habitat, nonché le perturbazioni dannose agli uccelli che abbiano conseguenze significative tenuto conto degli obiettivi del presente articolo. Gli Stati membri cercheranno inoltre di prevenire l'inquinamento o il deterioramento degli habitat al di fuori di tali zone di protezione».

5 L'art. 14 della direttiva «uccelli» stabilisce che «[g]li Stati membri possono prendere misure di protezione più rigorose di quelle previste dalla presente direttiva».

La direttiva «habitat»

6 Il terzo «considerando» della direttiva «habitat» così prevede:

«Considerando che la presente direttiva, il cui scopo principale è promuovere il mantenimento della biodiversità, tenendo conto al tempo stesso delle esigenze economiche, sociali, culturali e regionali, contribuisce all'obiettivo generale di uno sviluppo durevole; che il mantenimento di detta biodiversità può in taluni casi richiedere il mantenimento e la promozione di attività umane».

7 L'art. 2 della direttiva «habitat» dispone quanto segue:

«1. Scopo della presente direttiva è contribuire a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato.

2. Le misure adottate a norma della presente direttiva sono intese ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e delle specie di fauna e flora selvatiche di interesse comunitario.

3. Le misure adottate a norma della presente direttiva tengono conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali».

8 L'art. 3, n. 1, di detta direttiva così recita:

«È costituita una rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione, denominata Natura 2000. Questa rete (...) deve garantire il mantenimento ovvero, all'occorrenza, il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie interessati nella loro area di ripartizione naturale.

La rete "Natura 2000" comprende anche le zone di protezione speciale classificate dagli Stati membri a norma della direttiva ["uccelli"]».

9 L'art. 4 della direttiva «habitat» disciplina il procedimento per la costituzione della rete Natura 2000, nonché per la designazione delle zone speciali di conservazione da parte degli Stati membri.

10 L'art. 6 della direttiva «habitat», che stabilisce le misure di conservazione per tali zone, prevede quanto segue:

«(…)

2. Gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della presente direttiva.

3. Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica.

4. Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata. Lo Stato membro informa la Commissione delle misure compensative adottate.

(...)».

11 L'art. 7 della direttiva «habitat» è del seguente tenore:

«Gli obblighi derivanti dall'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4 della presente direttiva sostituiscono gli obblighi derivanti dall'articolo 4, paragrafo 4, prima frase, della direttiva ["uccelli"], per quanto riguarda le zone classificate a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, o analogamente riconosciute a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, di detta direttiva a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente direttiva o dalla data di classificazione o di riconoscimento da parte di uno Stato membro a norma della direttiva ["uccelli"], qualora essa sia posteriore».

La direttiva 2001/77

12 Il secondo «considerando» della direttiva 2001/77/CE enuncia quanto segue:

«La promozione dell'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili è un obiettivo altamente prioritario a livello [dell'Unione], (...) per motivi di sicurezza e diversificazione dell'approvvigionamento energetico, protezione dell'ambiente e coesione economica e sociale. (…)».

13 Ai sensi dell'art. 1 della direttiva 2001/77, essa «mira a promuovere un maggior contributo delle fonti energetiche rinnovabili alla produzione di elettricità nel relativo mercato interno e a creare le basi per un futuro quadro comunitario in materia».

14 L'art. 6 della direttiva in parola, intitolato «Procedure amministrative», al n. 1 così dispone:

«Gli Stati membri o gli organismi competenti designati dagli Stati membri valutano l'attuale quadro legislativo e regolamentare esistente delle procedure di autorizzazione o delle altre procedure di cui all'articolo 4 della direttiva 96/92/CE applicabili agli impianti per la produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili allo scopo di:

— ridurre gli ostacoli normativi e di altro tipo all'aumento della produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili,

— razionalizzare e accelerare le procedure all'opportuno livello amministrativo,

— garantire che le norme siano oggettive, trasparenti e non discriminatorie e tengano pienamente conto delle particolarità delle varie tecnologie per le fonti energetiche rinnovabili».

La direttiva 2009/28

15 L'art. 13 della direttiva 2009/28, intitolato «Procedure amministrative, regolamentazioni e codici», al suo n. 1 così recita:

«1. Gli Stati membri assicurano che le norme nazionali in materia di procedure di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze applicabili agli impianti e alle connesse infrastrutture della rete di trasmissione e distribuzione per la produzione di elettricità, di calore o di freddo a partire da fonti energetiche rinnovabili e al processo di trasformazione della biomassa in biocarburanti o altri prodotti energetici siano proporzionate e necessarie.

Gli Stati membri prendono in particolare le misure appropriate per assicurare che:

(…)

c) le procedure amministrative siano semplificate e accelerate al livello amministrativo adeguato;

d) le norme in materia di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze siano oggettive, trasparenti, proporzionate, non contengano discriminazioni tra partecipanti e tengano pienamente conto delle specificità di ogni singola tecnologia per le energie rinnovabili;

(…)

f) siano previste procedure di autorizzazione semplificate e meno gravose, anche attraverso semplice notifica se consentito dal quadro regolamentare applicabile, per i progetti di piccole dimensioni ed eventualmente per dispositivi decentrati per la produzione di energia da fonti rinnovabili».

16 Conformemente al suo art. 26, la direttiva 2009/28 ha abrogato, a decorrere dal 1º aprile 2010, gli artt. 2, 3, n. 2, e 4-8 della direttiva 2001/77. Quest'ultima sarà interamente abrogata a decorrere dal 1º gennaio 2012.

17 L'art. 27, n. 1, della direttiva 2009/28 dispone quanto segue:

«1. Fatto salvo l'articolo 4, paragrafi 1, 2 e 3, gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 5 dicembre 2010.

(…)».

La normativa nazionale

18 La direttiva 2001/77 è stata recepita nell'ordinamento giuridico italiano con il decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (GURI n. 25 del 31 gennaio 2004, Supplemento ordinario alla GURI n. 17), come modificato dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244 (GURI n. 300 del 28 dicembre 2007, Supplemento ordinario alla GURI n. 285), il cui art. 12 recepisce il contenuto dell'art. 6 della citata direttiva, relativo alle procedure di autorizzazione applicabili agli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

19 Detto art. 12, dal titolo «Razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative», enuncia quanto segue:

«(…)

La costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti 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, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico. (…)

(…)

(…) In attuazione [delle] linee guida [per lo svolgimento del procedimento di cui al n. 3], le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti. (…)».

20 L'art. 1, comma 1226, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) (GURI n. 299 del 27 dicembre 2006, Supplemento ordinario alla GURI n. 244) 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.

21 Con decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare 17 ottobre 2007, intitolato «Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS)» (GURI n. 258 del 6 novembre 2007; in prosieguo: il «decreto 17 ottobre 2007»), 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 ZPS.

22 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», recita quanto segue:

«Per tutte le ZPS, le regioni e le province autonome, con l'atto di cui all'art. 3, comma 1, del presente decreto, provvedono a porre i seguenti divieti:

(…)

l) realizzazione di nuovi impianti eolici, fatti salvi gli impianti per i quali, alla data di emanazione del presente atto, sia stato avviato il procedimento di autorizzazione mediante deposito del progetto. Gli enti competenti dovranno valutare l'incidenza del progetto, tenuto conto del ciclo biologico delle specie per le quali il sito è stato designato, sentito l'INFS (Istituto nazionale per la fauna selvatica). Sono inoltre fatti

salvi gli interventi di sostituzione e ammodernamento, anche tecnologico, che non comportino un aumento dell'impatto sul sito in relazione agli obiettivi di conservazione della ZPS, nonché gli impianti per autoproduzione con potenza complessiva non superiore a 20 kW (...)».

Normativa della Regione Puglia

23 L'art. 2 della legge regionale 21 ottobre 2008, n. 31, relativa alle norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale (in prosieguo: la «legge regionale n. 31»), dispone quanto segue:

«(…)

(6) In applicazione degli articoli 6 e 7 della direttiva ["habitat"], nonché degli articoli 4 e 6 del relativo regolamento attuativo di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, come rispettivamente modificati (...), non è consentito localizzare aerogeneratori non finalizzati all'autoconsumo nei SIC e nelle ZPS, costituenti la rete (...) "NATURA 2000" (...).

(8) Il divieto di cui ai commi 6 e 7 si estende ad un'area buffer di duecento metri».

Causa principale e questione pregiudiziale

24 L'Eolica di Altamura espone di aver acquisito dalla Alburni srl i diritti relativi ad un progetto per la realizzazione di un parco eolico, non finalizzato all'autoconsumo, su suoli di proprietà della Azienda Agro-Zootecnica Franchini, inclusi nel perimetro del Parco nazionale dell'Alta Murgia, area protetta classificata come SIC (sito di importanza comunitaria) e ZPS «pSIC / ZPS IT 9120007 Murgia Alta».

25 Sia la richiesta del nulla-osta preventivo all'ente di gestione del parco (Ente Parco) che l'istanza di compatibilità ambientale presentata alla Regione Puglia sono state respinte con provvedimenti, rispettivamente, dell'Ente Parco del 1º settembre 2006 e della Regione Puglia del 4 luglio 2007.

26 Il diniego opposto da quest'ultima è stato motivato con il richiamo delle pertinenti disposizioni regionali, in base alle quali, da un lato, nella scelta dell'ubicazione degli aerogeneratori le aree SIC e ZPS di cui alle direttive «habitat» e «uccelli» sono ritenute in via assoluta «non idonee» e, dall'altro, in assenza del piano regolatore degli impianti eolici, le summenzionate aree SIC e ZPS sono considerate «non idonee».

27 L'Azienda Agro-Zootecnica Franchini e l'Eolica di Altamura hanno depositato un ricorso avverso i provvedimenti di diniego e le pertinenti norme regolamentari della Regione Puglia dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia.

28 Con sentenza 17 settembre 2008, tale giudice ha accolto il citato ricorso ed ha conseguentemente annullato le menzionate norme regolamentari, con le quali la Regione Puglia aveva stabilito il divieto assoluto di realizzazione di impianti eolici nelle aree SIC e ZPS di cui alle direttive «habitat» e «uccelli».

29 Tuttavia, nelle more del giudizio conclusosi con la citata sentenza, la Regione Puglia ha approvato il regolamento regionale 18 luglio 2008, n. 15, avente anch'esso ad oggetto misure di conservazione ai sensi di dette direttive e del decreto n. 357.

30 Nella causa principale pendente dinanzi al giudice del rinvio, l'Azienda Agro-Zootecnica Franchini e l'Eolica di Altamura chiedono pertanto l'annullamento dei commi 1, lett. n), nonché 4 e 4 bis, dell'art. 5 del regolamento regionale n. 15, ai sensi dei quali, in sostanza, è vietato, in tutte le ZPS che formano la rete Natura 2000, realizzare nuovi impianti eolici, fino ad un'area di sicurezza di 500 metri. Dette società denunciano, in particolare, la violazione dei principi previsti dalla direttiva 2001/77.

31 La Regione Puglia ha chiesto che il ricorso sia dichiarato inammissibile o infondato.

32 In pendenza della causa principale è entrata in vigore la legge regionale n. 31. L'art. 2, comma 6, di quest'ultima introduce il divieto di costruire nuovi aerogeneratori non finalizzati all'autoconsumo per tutti i siti della rete Natura 2000, ossia anche per i siti di importanza comunitaria individuati conformemente alla direttiva «habitat».

33 Il giudice del rinvio considera che l'art. 2, comma 6, di detta legge regionale è immediatamente applicabile al progetto di parco eolico presentato dall'Azienda Agro-Zootecnica Franchini e dall'Eolica di Altamura. Infatti tale disposizione si applica alla domanda di autorizzazione e di compatibilità ambientale presentata da tali società a decorrere dall'entrata in vigore della legge regionale n. 31 (vale a dire dall'8 novembre 2008), prescindendo da qualsivoglia specifica valutazione di impatto o incidenza ambientale.

34 In tale contesto, il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se sia compatibile con il diritto [dell'Unione], ed in particolare con i principi desumibili dalle direttive 2001/77(...) e 2009/28(...) e dalle direttive ["uccelli"] e ["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, sesto comma, della legge [regionale] n. 31, nella parte in cui vietano in modo assoluto ed indifferenziato di localizzare aerogeneratori non finalizzati all'autoconsumo nei SIC e nelle ZPS costituenti la 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».

Sulla questione pregiudiziale

35 In via preliminare, occorre ricordare che, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale, pur se non spetta alla Corte pronunciarsi sulla compatibilità di una misura nazionale con il diritto dell'Unione, essa è tuttavia competente a fornire al giudice nazionale tutti gli elementi di interpretazione, che rientrano nel diritto dell'Unione, atti a consentirgli di valutare tale compatibilità per pronunciarsi nella causa per la quale è stato adito (v., in particolare, sentenze 21 settembre 2000, causa C-124/99, Borawitz, Racc. pag. I-7293, punto 17; 8 giugno 2006, causa C-60/05, WWF Italia e a., Racc. pag. I-5083, punto 18, nonché 22 maggio 2008, causa C-439/06, citiworks, Racc. pag. I-3913, punto 21).

36 In tale prospettiva, occorre considerare che il giudice del rinvio chiede, in sostanza, alla Corte se le direttive «habitat», «uccelli», 2001/77 e 2009/28 debbano essere interpretate nel senso che esse ostano ad una normativa che vieti l'installazione di

aerogeneratori non finalizzati all'autoconsumo in siti appartenenti alla rete Natura 2000, senza alcuna previa valutazione di incidenza ambientale del singolo progetto sul sito specificamente interessato.

Sull'interpretazione delle direttive «habitat» e «uccelli»

37 Per risolvere la questione sollevata, occorre esaminare se le direttive «uccelli» e «habitat», ed in particolare l'art. 6, n. 3, di quest'ultima, ostino ad una normativa quale quella controversa nella causa principale.

38 Secondo le società ricorrenti nella causa principale, una siffatta normativa viola il sistema introdotto dalle direttive «habitat» e «uccelli». Esse rilevano al riguardo che il regime di tutela instaurato da tali direttive non vieta ogni attività all'interno delle zone appartenenti alla rete Natura 2000, ma si limita a subordinare l'autorizzazione delle citate attività alla realizzazione di una previa valutazione di incidenza ambientale ai sensi dell'art. 6, n. 3, della direttiva «habitat». Una normativa come quella controversa nella causa principale, che vieta in maniera assoluta l'installazione di nuovi aerogeneratori nei siti appartenenti a detta rete senza alcuna previa valutazione dell'incidenza del piano o del progetto su un sito specifico, avrebbe quindi la conseguenza di svuotare di ogni contenuto il sistema previsto dalle direttive «habitat» e «uccelli».

39 La Commissione e la Regione Puglia contestano tale argomentazione. Esse sostengono che l'art. 6, n. 3, della direttiva «habitat» non è applicabile quando un piano o un progetto è vietato in una zona appartenente alla rete Natura 2000. Esse osservano al riguardo che il fatto che talune attività possano essere autorizzate all'interno dei siti

appartenenti a detta rete non comporta tuttavia che tali interventi debbano sempre avere luogo. La Commissione ricorda che, peraltro, l'art. 193 TFUE autorizza gli Stati membri a mantenere o a stabilire, a determinate condizioni, misure rafforzate di tutela dell'ambiente.

40 Occorre rilevare, anzitutto, che, come è stato osservato dalle parti della causa principale, il regime di tutela che le direttive «habitat» e «uccelli» prevedono per i siti appartenenti alla rete Natura 2000 non vieta qualsivoglia attività umana all'interno di tali siti, ma si limita a subordinare l'autorizzazione di dette attività ad una valutazione previa di incidenza ambientale del progetto interessato. Infatti, ai sensi dell'art. 6, n. 3, prima frase, della direttiva «habitat» — applicabile, ai sensi dell'art. 7 di detta direttiva, alle zone classificate a norma dell'art. 4, n. 1, della direttiva «uccelli», o analogamente riconosciute a norma dell'art. 4, n. 2, di quest'ultima — qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo.

41 Risulta inoltre da una giurisprudenza costante che l'applicazione del meccanismo di tutela ambientale previsto all'art. 6, n. 3, della direttiva «habitat» esige l'esistenza di una probabilità o di un rischio che un piano o un progetto pregiudichi significativamente il sito interessato (v., in particolare, sentenze 7 settembre 2004, causa C-127/02, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, Racc. pag. I-7405, punti 40 e 43, nonché 4 ottobre 2007, causa C-179/06, Commissione/Italia, Racc. pag. I-8131, punto 33).

42 Sembra quindi che il legislatore dell'Unione abbia inteso creare un meccanismo di tutela che si attiva soltanto qualora un piano o un progetto rappresenti un rischio per un sito appartenente alla rete Natura 2000.

43 È alla luce delle suesposte considerazioni che occorre valutare se le direttive «habitat» e «uccelli» ostino a una normativa nazionale e regionale come quella controversa nella causa principale.

44 Orbene, dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che una siffatta normativa comporta il divieto di costruire nuovi aerogeneratori non finalizzati all'autoconsumo nelle aree SIC e ZPS appartenenti alla rete Natura 2000. Tale divieto si estende ad un'area di sicurezza di 200 metri.

45 Questa normativa comporta il rigetto automatico di qualsiasi piano o progetto che preveda l'installazione di un nuovo impianto eolico in una di tali aree, e ciò senza che venga realizzata alcuna valutazione di incidenza ambientale del piano o del progetto specifico sul sito concretamente individuato.

46 Si deve quindi constatare che una siffatta normativa stabilisce un regime di tutela dei siti appartenenti alla rete Natura 2000 più restrittivo di quello introdotto dalle direttive «habitat» e «uccelli».

47 Di conseguenza, come ha considerato l'avvocato generale al paragrafo 33 delle sue conclusioni, per rispondere al giudice del rinvio occorre determinare se, e a quali condizioni, il diritto dell'Unione consenta agli Stati membri di introdurre misure nazionali di protezione più rigorose di quelle previste dalle menzionate direttive.

48 Al riguardo occorre rilevare che la normativa dell'Unione, in ambito ambientale, non prevede un'armonizzazione completa (v., in particolare, sentenze 22 giugno 2000, causa C-318/98, Fornasar e a., Racc. pag. I-4785, punto 46, nonché 14 aprile 2005, causa C-6/03, Deponiezweckverband Eiterköpfe, Racc. pag. I-2753, punto 27).

49 Ai sensi dell'art. 14 della direttiva «uccelli», gli Stati membri possono adottare misure di protezione più rigorose di quelle previste da tale direttiva.

50 La direttiva «habitat» non contiene una disposizione analoga all'art. 14 della direttiva «uccelli». Tuttavia, poiché tale direttiva è stata adottata sul fondamento dell'art. 192 TFUE, si deve rilevare che l'art. 193 TFUE prevede la possibilità per gli Stati membri di adottare misure di protezione rafforzata. Questo articolo subordina tali misure alle sole condizioni che esse siano compatibili con il Trattato FUE e che siano notificate alla Commissione. La Corte ha pertanto dichiarato che, «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 e autorizzato dall'art. 176 CE, alle condizioni stabilite da quest'ultimo» (v. sentenza Deponiezweckverband Eiterköpfe, cit., punto 58).

51 Orbene, risulta sia dal fascicolo sottoposto alla Corte, sia dagli interventi delle parti in udienza, che la normativa nazionale e regionale controversa nella causa principale ha essenzialmente ad oggetto la conservazione delle zone appartenenti alla rete Natura 2000, in particolare la protezione degli habitat degli uccelli selvatici dai pericoli che gli aerogeneratori possono rappresentare per questi ultimi.

52 Ne risulta che una normativa come quella controversa nella causa principale, che, al fine di proteggere le popolazioni di uccelli selvatici che abitano le zone protette appartenenti alla rete Natura 2000, vieta in maniera assoluta la costruzione di nuovi aerogeneratori in dette zone, persegue gli stessi obiettivi della direttiva «habitat». Dal momento che stabilisce un regime più rigoroso di quello introdotto dall'art. 6 di questa direttiva, essa costituisce una misura di protezione rafforzata ai sensi dell'art. 193 TFUE.

53 Certamente, dal fascicolo sottoposto alla Corte non risulta che il governo italiano abbia comunicato tali misure alla Commissione, in conformità all'art. 193 TFUE. Tuttavia, occorre rilevare che pur se detto articolo impone agli Stati membri l'obbligo di comunicare alla Commissione i provvedimenti di protezione rafforzata che essi intendono mantenere o adottare in materia ambientale, esso non subordina l'esecuzione dei provvedimenti previsti all'assenso o alla mancata opposizione della Commissione. In tale contesto, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 38 delle sue conclusioni, né il testo, né la finalità della disposizione esaminata consentono quindi di ritenere che l'inosservanza dell'obbligo di notifica che incombe agli Stati membri ai sensi dell'art. 193 TFUE comporti, di per sé, l'illegittimità dei provvedimenti di protezione rafforzata così adottati (v., per analogia, sentenze 13 luglio 1989, causa 380/87, Enichem Base e a., Racc. pag. 2491, punti 20-23; 23 maggio 2000, causa C-209/98, Sydhavnens Sten & Grus, Racc. pag. I-3743, punto 100, nonché 6 giugno 2002, causa C-159/00, Sapod Audic, Racc. pag. I-5031, punti 60-63).

54 Resta nondimeno il fatto che i provvedimenti di protezione rafforzata previsti dalla normativa nazionale e regionale controversa nella causa principale devono altresì rispettare le altre disposizioni del Trattato FUE.

55 Le ricorrenti nella causa principale hanno al riguardo rilevato che l'obiettivo di sviluppo delle energie nuove e rinnovabili, quale stabilito per la politica dell'Unione dall'art. 194, n. 1, lett. c), TFUE, dovrebbe prevalere sugli obiettivi di protezione dell'ambiente perseguiti dalle direttive «habitat» e «uccelli».

56 Al riguardo, è sufficiente ricordare che l'art. 194 TFUE enuncia, al n. 1, che la politica energetica dell'Unione deve tenere conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente.

57 Peraltro, una misura come quella controversa nella causa principale, che si limita a vietare l'installazione di nuovi aerogeneratori non finalizzati all'autoconsumo nei siti appartenenti alla rete Natura 2000, laddove possono essere esclusi dal divieto gli aerogeneratori finalizzati all'autoconsumo con una potenza pari o inferiore a 20 kW, non può, per la sua portata limitata, mettere in pericolo l'obiettivo dell'Unione consistente nello sviluppo di energie nuove e rinnovabili.

58 Di conseguenza, si deve concludere che le direttive «uccelli» e «habitat», e in particolare l'art. 6, n. 3, di quest'ultima, non ostano ad una misura nazionale di protezione rafforzata che prevede il divieto assoluto di realizzare impianti eolici non finalizzati all'autoconsumo all'interno delle zone appartenenti alla rete Natura 2000 senza alcuna valutazione di incidenza ambientale del progetto o del piano specifico sul sito interessato appartenente a detta rete.

Sull'interpretazione delle direttive 2001/77 e 2009/28

59 Occorre esaminare se le direttive 2001/77 e 2009/28 debbano essere interpretate nel senso che esse ostano a una normativa quale quella controversa nella causa principale.

60 Per quanto riguarda, da un lato, la direttiva 2001/77, il suo art. 1 enuncia che quest'ultima mira a promuovere un maggior contributo delle fonti energetiche rinnovabili alla produzione di elettricità nel relativo mercato interno e a creare le basi per un futuro quadro comunitario in materia.

61 A tal fine, l'art. 6, n. 1, della direttiva 2001/77 obbliga gli Stati membri a valutare il quadro legislativo e regolamentare delle procedure amministrative, in particolare di autorizzazione, applicabili agli impianti per la produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili. Tale procedura di valutazione mira ad obiettivi di razionalizzazione e di riduzione di ostacoli amministrativi, ed è inoltre volta a verificare che le norme applicabili a questo tipo di impianti siano oggettive, trasparenti e non discriminatorie.

62 Orbene, risulta che il giudice del rinvio formula dubbi relativamente alla conformità della normativa nazionale e regionale controversa nella causa principale a detti criteri. In udienza, le ricorrenti nella causa principale hanno sostenuto, peraltro, che una siffatta normativa discriminava gli impianti eolici rispetto ad altre attività industriali sottoposte al regime di previa valutazione introdotto dall'art. 6, n. 3, della direttiva «habitat».

63 Al riguardo si deve segnalare, anzitutto, che un divieto totale di costruire nuovi aerogeneratori in zone appartenenti alla rete Natura 2000, risultante da una disposizione normativa, non è contrario agli obiettivi di razionalizzazione e di riduzione di ostacoli amministrativi e costituisce, per principio, una procedura sufficientemente trasparente e oggettiva.

64 Con riferimento, in seguito, al carattere discriminatorio della misura, si deve ricordare che il divieto di discriminazione sancito dall'art. 6, n. 1, della direttiva 2001/77 non rappresenta altro che l'espressione specifica del principio generale di uguaglianza, che appartiene ai principi fondamentali del diritto dell'Unione e che vieta che situazioni analoghe siano trattate in maniera diversa o che situazioni diverse siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato (v., in particolare, sentenze 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio, Racc. pag. I-4973, punto 67; 3 maggio 2007, causa C-303/05, Advocaten voor

de Wereld, Racc. pag. I-3633, punto 56, nonché 16 dicembre 2008, causa C-127/07, Arcelor Atlantique et Lorraine e a., Racc. pag. I-9895, punto 23).

65 Orbene, nel caso di specie, spetta al giudice del rinvio verificare se la differenza di trattamento tra i progetti di costruzione degli aerogeneratori e i progetti riguardanti altre attività industriali proposte su siti appartenenti alla rete Natura 2000 possa fondarsi su differenze oggettive esistenti tra questi due tipi di progetti.

66 In questo contesto, tale giudice deve tener conto delle specificità degli impianti eolici, relative in particolare ai pericoli che questi ultimi possono rappresentare per gli uccelli, quali i rischi di collisione, le perturbazioni e gli spostamenti, l'effetto «barriera» che costringe gli uccelli a cambiare direzione o la perdita o la degradazione degli habitat.

67 Per quanto riguarda, d'altro lato, la direttiva 2009/28, occorre rilevare che ai sensi dell'art. 13, n. 1, di quest'ultima, «[g]li Stati membri assicurano che le norme nazionali in materia di procedure di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze applicabili agli impianti e alle connesse infrastrutture della rete di trasmissione e distribuzione per la produzione di elettricità, di calore o di freddo a partire da fonti energetiche rinnovabili (...) siano proporzionate e necessarie». In particolare gli Stati membri devono adottare le misure appropriate per assicurare che dette norme siano «oggettive, trasparenti, proporzionate, non contengano discriminazioni tra partecipanti e tengano pienamente conto delle specificità di ogni singola tecnologia per le energie rinnovabili».

68 Certamente, come la Commissione ha sottolineato nelle sue osservazioni, il termine di recepimento della direttiva 2009/28, fissato al 5 dicembre 2010, non era ancora decorso alla data in cui l'ordinanza di rinvio è stata emanata, vale a dire il 23 settembre 2009.

69 Tuttavia, come la Corte ha già dichiarato, e dal momento che la direttiva 2009/28 era già entrata in vigore all'epoca dei fatti della causa principale, l'interpretazione di quest'ultima chiesta dal giudice del rinvio va ritenuta utile (v., in tal senso, sentenza 23 aprile 2009, cause riunite C-261/07 e C-299/07, VTB-VAB e Galatea, Racc. pag. I-2949, punti 29-41).

70 Infatti, da una parte, dalla giurisprudenza risulta che possono essere considerate rientranti nell'ambito di applicazione di una direttiva non solo le disposizioni nazionali aventi espressamente ad oggetto l'attuazione della stessa, ma altresì, a decorrere dalla data di entrata in vigore di detta direttiva, le disposizioni nazionali preesistenti idonee a garantire la conformità del diritto nazionale a quest'ultima (v., in tal senso, sentenza 7 settembre 2006, causa C-81/05, Cordero Alonso, Racc. pag. I-7569, punto 29).

71 D'altra parte, risulta in ogni caso da una giurisprudenza costante che, in pendenza del termine per il recepimento di una direttiva, gli Stati membri, destinatari di quest'ultima, devono astenersi dall'adottare disposizioni che possano compromettere gravemente il risultato prescritto dalla direttiva stessa (sentenze 18 dicembre 1997, causa C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, Racc. pag. I-7411, punto 45; 8 maggio 2003, causa C-14/02, ATRAL, Racc. pag. I-4431, punto 58, e 22 novembre 2005, causa C-144/04, Mangold, Racc. pag. I-9981, punto 67).

72 Per tali ragioni, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, si deve rispondere alla parte della questione posta dal giudice del rinvio riguardante l'interpretazione della direttiva 2009/28, con particolare riguardo al principio di proporzionalità che l'art. 13 di quest'ultima ha introdotto rispetto alle procedure amministrative di autorizzazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile.

73 Al riguardo, occorre ricordare che il principio di proporzionalità enunciato all'art. 13 della direttiva 2009/28, che appartiene ai principi generali del diritto dell'Unione, richiede che le misure adottate dagli Stati membri in tale ambito non superino i limiti di ciò che è appropriato e necessario per il conseguimento degli 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 (v., in particolare, sentenze 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa e a., Racc. pag. I-4023, punto 13, nonché 5 ottobre 1994, cause riunite C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Crispoltoni e a., Racc. pag. I-4863, punto 41).

74 Spetta al giudice del rinvio verificare la proporzionalità della misura nazionale controversa. Tale giudice deve in particolare tener conto del fatto che la normativa controversa nella causa principale si limita ai soli aerogeneratori, ad esclusione di altre forme di produzione di energie rinnovabili quali gli impianti fotovoltaici. Inoltre il divieto si applicherebbe esclusivamente ai nuovi impianti eolici a fini commerciali, laddove gli aerogeneratori finalizzati all'autoconsumo con potenza pari o inferiore a 20 kW sono esclusi dall'ambito di applicazione di tale divieto.

75 Dall'insieme delle considerazioni che precedono consegue che le direttive «habitat», «uccelli», 2001/77 e 2009/28 devono essere interpretate nel senso che esse non ostano a una normativa che vieta l'installazione di aerogeneratori non finalizzati all'autoconsumo su siti appartenenti alla rete 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.

Sulle spese

76 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento 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 (Prima Sezione) dichiara:

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 aerogeneratori 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.

Firme