

ISSN 0394-2287

RIVISTA GIURIDICA DELL' AMBIENTE

5
2012

In questo numero:

- Energie rinnovabili: un contributo e due sentenze
- Uranio impoverito



GIUFFRÈ EDITORE

Anno XXVII - Bimestrale - N. 5 Settembre-Ottobre 2012

Poste Italiane s.p.a. - Spedizione in a.p. - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n° 46) art. 1, comma 1, DCB (VARESE)

Il testo della sentenza è in: www.giuffre.it/riviste/rga

2012: anno delle energie rinnovabili. Problematiche giuridiche vecchie e nuove.

1. Premessa. — 2. L'importanza della *location* nelle infrastrutture energetiche rinnovabili. — 3. La politica ambientale e la graduazione interna dei valori protetti. — 4. Progetti di investimento per le infrastrutture energetiche. La nuova base giuridica dopo il trattato di Lisbona.

1. *Premessa.*

Dopo l'esordio, che inaugura in sede internazionale il 2012 quale anno dedicato alle energie rinnovabili (1), e apre la strada alla creazione di un database tecnologico mondiale (2), accessibile al pubblico, di raccolta di tutte le informazioni (politiche, economiche, ambientali, ecc.), utili per promuovere le buone prassi, anche il *Mese del Sole* (c.d. solstizio d'estate) si presenta di particolare attrattiva in sede dell'Unione Europea (3).

Difatti, durante questo periodo, si celebra, la settima edizione della *Settimana europea dell'Energia Sostenibile* (EUSEW), programmata per valorizzare e diffondere l'importanza ed il contributo delle energie verdi nell'economia.

Se, da una parte, l'attenzione degli operatori economici e del pubblico, in generale, è attirata da tali iniziative accattivanti, non meno importanti sono i dubbi giuridici che si affacciano nelle aule giudiziarie in sede europea (4), in parte oggetto di soluzione, in parte ancora forieri di ripensamenti.

2. *L'importanza della location nelle infrastrutture energetiche rinnovabili.*

Una delle problematiche più impegnative che vede coinvolgere diversificati interessi, di associazioni ambientali, Enti locali (5), imprese, ecc. concerne proprio l'indi-

(1) Risoluzione 65/151 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite decreta il 2012 quale Anno internazionale delle energie rinnovabili. L'UE ha aderito alla « Risoluzione su sicurezza energetica, energie rinnovabili, efficienza energetica, infrastrutture energetiche: gli sviluppi nei Paesi del partenariato orientale e dell'UE (2012/C 153/01) », approvata a Baku (Azerbaijan) il 3 aprile 2012.

Il 2012 è caratterizzato anche da numerosi accordi internazionali stipulati da singoli Paesi UE con altri Stati extra UE, es. l'accordo tra Regno Unito e Bangladesh, « Memorandum of Understanding on collaboration in energy research and development », approvato il 28 febbraio 2012 (www.decc.gov.uk/assets/decc/11/about-us/economics-social-research/4471); accordo tra Cina e Danimarca, « Cooperation agreement between the China national renewable energy centre and the Danish energy agency », concluso il 23 febbraio 2012, (www.ens.dk/da-DK/Politik/CNREC/Documents); ecc.

(2) Il 16 gennaio 2012 (sempre) ad Abu Dhabi, nell'ambito del World Future Energy Summit (WFES), si è concluso l'accordo tra la Iea (Agenzia internazionale dell'energia) ed IRENA, l'International Renewable Energy Agency. Circa 150 Paesi si sono impegnati ad alimentare un database di informazioni, aperte al pubblico e aggiornabile due volte l'anno mediante conferenze, workshops congiunti per agevolare la circolazione delle conoscenze nel settore delle energie rinnovabili.

(3) Commissione europea, « Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Energie rinnovabili: un ruolo di primo piano nel mercato energetico europeo (COM(2012) 271 final) », approvato a Bruxelles il 6 giugno 2012.

(4) I primi casi sottoposti al vaglio dei Giudice UE risalgono agli anni '90. Si ricorda la causa C-48/96 P (sentenza del 14 maggio 1998, Windpark, in *Raccolta* 1998, sulla concessione di contributi nell'ambito del programma Thermie); Causa C-334/97 (sentenza del 10 giugno 1999, Commissione c. Comune di Montorio al Vomano, in *Raccolta* 1999, sulla ripetizione di contributi erogati per la realizzazione e la messa in funzione di un sistema integrato con un impianto eolico-diesel nonché una centrale idroelettrica). Di poi nello stesso ambito vedere cause riunite T-192/01 e T-245/04 (sentenza del 30 settembre 2009, Commissione c. Lior, in *Raccolta* 2009); sui criteri di aggiudicazione di appalti vedere causa C-448/01 (sentenza del 4 dicembre 2003, EVN AG, in *Raccolta* 2003); sull'obbligo di fornitura delle energie rinnovabili tra fonti locali o meno, vedere causa C-379/98, (sentenza del 13 marzo 2001, PreussenElektra AG, in *Raccolta* 2001).

(5) Tra le tante vedere T.A.R. Puglia, Bari, 23 aprile 2003, n. 1786.

viduazione della corretta *location* (6), (sia su terra ferma, sia nelle distese marine) (7), degli impianti ad energia rinnovabili (fotovoltaici, eolici (8), ecc.).

Non vi è dubbio che la proliferazione di tali infrastrutture, anche per le loro dimensioni ed impatto (9), ha condotto a rivisitare il concetto « tradizionale » di tutela del paesaggio (10) in rapporto alle nuove attività produttive (11). Tutte le parti sociali sono chiamate a nuovi bilanciamenti (12).

Ogni intrusione umana nell'ecosistema e ogni apporto del progresso tecnoscien- tifico hanno contribuito, da sempre, a innovare le percezioni uomo-ambiente, a rivisi- tare i valori primari oggetto di tutela (13), a imbattersi con nuovi aspetti di antropen- tropia.

Se da un lato, comunità internazionali spingono per lo studio e la realizzazione di nuove metodologie capaci di realizzare (14) fonti rinnovabili, di garantire uno sviluppo sostenibile, la conservazione delle risorse naturali ecc., dall'altro lato, comunità locali, enti collettivi frappongono vecchi ostacoli. Anche le correnti giurisprudenziali nazio- nali si pongono in modo non uniforme sul punto (15).

È in questo disordine di idee e di valori che si apprezza maggiormente il contri- buto delle attività delle istituzioni UE nel corso del 2012 (16), ed in specie della Corte di giustizia.

(6) L'industria eolica inizia a svilupparsi in California nei primi anni '80. Nell'UE, il primo grande parco eolico è creato in Danimarca a Middlegrunden; a seguire nel 2005, a Kentish Flat (Regno Unito); nel 2008 in Scozia.

(7) Il primo progetto al mondo flottante installato è nel dicembre 2008 nel Mar Mediterraneo denominato « il caso Blue H », in www.progeco.net/L%E2%80%99Eolico%20offshore%20. Si stima che entro il 2015 la proliferazione delle centrali eoliche si moltiplicherà a dismisura. Rosignano (Italia) è considerato il centro di eccellenza nell'ingegnerizzazione e costruzione turbine eoliche (*offshore package*). L'obiettivo è la realizzazione di una piattaforma flottante « ibrida » *offshore* per la generazione contemporanea di energia da fonte eolica e dal mare (correnti marine, maree, onde).

(8) Quando gli impianti eolici sono sulla terraferma si usa l'espressione *on-shore*, mentre quando sono a una certa distanza dalla costa di mari o laghi si fa riferimento ad impianti eolici *off-shore*.

(9) Sia che si tratti di impianti minieolici e microeolici ovvero di *wind farm* o parchi eolici l'impatto è ampio al pari dei benefici in termini di risultati scientifici e di rendimento energetico. Vd. *ex multis* Thomas Mancini, *The Status of concentrating solar power development*, Stanford Energy Solar, 4 April 2011.

(10) La tutela del « paesaggio » da intendersi come bene giuridico complesso è prevista a livello europeo, nella convenzione del Paesaggio del 2000, nella direttiva VIA, ove è definita la nozione di progetto (pubblico e privato), nella direttive habitat, VAS, sulla responsabilità per danni ambientali. Altri richiami espressi sono presenti nelle direttive rifiuti al fine di evitare di « danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse »; ecc.

(11) Vedere il rapporto Paesaggio e attività produttive: il caso dell'energia eolica, Relazione al VII° convegno nazionale A.I.D.U. - Parma, 18/19 novembre 2005.

(12) Difatti, una presa di posizione rigida che escluda genericamente da ogni area montuosa o collinare, quand'anche protetta, la possibilità di produrre energia elettrica mediante impianti di energia rinnovabile, avrebbe come conseguenza la realizzazione di impianti produttivi che, oltre ad insistere comunque all'interno delle aree nazionali, risulterebbero, allo stato, più inquinanti e forieri di esaurimento delle risorse naturali così compromettendo definitivamente il valore ambiente e quello annesso di paesaggio compromettendo l'essenza stessa dei trattati UE e di quelli internazio- nali (protocollo di Kyoto ecc.).

(13) Si ponga mente ai primi esempi locali quali l'Ordinanza Solar Térmica de Barcelona (OST), del luglio 1999 entrata in vigore l'1 agosto 2000 che prevede l'installazione di impianti solari termici negli edifici costruiti o integralmente ristrutturati dopo il 1° agosto 2000. Dall'1 ottobre 2008, anche nella cittadina tedesca di Marburg (80.000 anime a Nord di Francoforte) è obbligatorio installare pannelli fotovoltaici sui tetti. <http://blogeko.iljournal.it/2008/>

(14) Tra le recenti scoperte del 2012 quali nuove fonti di energie rinnovabile vi sono i batteri e le proteine delle piante. Si veda www.greenstyle.it/energia-rinnovabile-dai-batteri-nuova-scoperta-in-ingleterra-7791.html#ixzzlyngnRrwi e www.adnkronos.com/IGN/Speciali/Scienza-e-Tecnologia/Ricerca-scoperta-nuova-proteina-nelle-piante-apre-frontiere-per-energie-rinnovabili_4259798135.html.

(15) Anche la giurisprudenza nazionale, dal canto suo, ha assunto posizioni oscillanti a volte di favore nei confronti del paesaggio (es., per T.A.R. Sicilia, Catania, I, 29 maggio 2003, n. 912, in Foro amm. T.A.R., 2003, p. 1799) ma anche, non di rado, a favore della realizzazione di impianti eolici (Cosi T.A.R. Campania, Napoli, 22 giugno 2001, n. 2883).

(16) L'UE, nel corso del 2012, fino a giugno ha valutato difatti come « Contabilizzare l'uso

3. *La politica ambientale e la graduazione interna dei valori protetti.*

Nel caso *Altamura*, la Corte è stata chiamata a graduare all'interno della medesima politica ambientale quali valori « della natura » debbano essere primariamente salvaguardati: l'intangibilità dei siti di interesse comunitario o la tutela delle risorse naturali. Si tratta di una delle primissime vertenze (causa C-2/10) che apre l'anno giudiziale della Corte di Giustizia UE nel 2010.

Un'azienda altamurana, Murgeolica, ottenuta l'autorizzazione paesaggistica comunale, si vedeva respingere dall'Ente Parco Nazionale dell'Alta Murgia il nulla osta per la realizzazione di un impianto eolico sul suolo aziendale in quanto l'area nel Parco, era stata qualificata Sito di Importanza Comunitaria e Zona a Protezione Speciale. Successivamente anche l'autorizzazione comunale era annullata e la causa era sottoposta alla Corte di giustizia in veste pregiudiziale.

L'arduo compito dei Giudici UE è stato quello di ordinare le distinte priorità di tutela all'interno del bene giuridico « ambiente » nella sua visione antropocentrica. Con sentenza del 21 luglio 2011, la Corte riconosce la preminenza alla tutela delle zone qualificate SIC rispetto alle risorse naturali, laddove è mancata una preliminare valutazione dell'incidenza ambientale del progetto sul sito specificamente interessato.

Seppure correttamente mediata da una necessità previa conoscenza di valutare le forme di impatto (17) che tali infrastrutture possano avere in concreto, sull'ambiente circostante, e dalla acclarata circostanza che debba trattarsi di aerogeneratori non finalizzati all'autoconsumo, i giudici europei mostrano un'aperta preferenza per l'intangibilità dei siti appartenenti alla rete ecologica europea *Natura 2000*.

L'apertura di giudizio, in sede europea, che vede non escludere a priori l'installazione di impianti eolici, in grado di alterare le caratteristiche dei luoghi anche se tutelati, porta a favorire un principio di diritto generale che può definirsi come dell'inaccessibilità dei divieti assoluti. Le *locations* delle energie rinnovabili possono trovare più facilmente accoglimento se corredate di studi comparativi sulle loro ripercussioni ambientali, in rapporto alle aggiornate conoscenze tecno-scientifiche.

4. *Progetti di investimento per le infrastrutture energetiche. La nuova base giuridica dopo il trattato di Lisbona.*

Se l'*incipit* del 2010 ha visto affacciarsi la problematica giuridica delle energie rinnovabili, nel caso *Altamura*, la fine dello stesso anno vede le istituzioni UE dubitare della correttezza dell'attività legislativa intrapresa sui progetti di investimento nelle infrastrutture per l'energia, proprio con riferimento al regolamento 617/2010/UE del Consiglio, del 24 giugno 2010.

Quest'ultimo si basa sugli articoli 337 TFUE (18) e 187 TCEEA (19) e disciplina

del suolo, i cambiamenti di uso del suolo e la silvicoltura negli impegni dell'Unione nell'ambito della lotta ai cambiamenti climatici (DOC COM(2012) 94 final), approvato a Bruxelles il 12 marzo 2012; nonché come agevolare una « Economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050. Si veda la Risoluzione del Parlamento su una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050 (2011/2095(INI)) », approvata il 15 marzo 2012.

(17) Vedere sentenza della Corte di giustizia del 3 luglio 2008, causa C-215/06, Commissione c. Irlanda, in *Raccolta* 2008, e la sentenza del 7 novembre 2002, causa C-348/01, Commissione c. Francia, in *Raccolta* 2002.

(18) L'art. 337 TFUE (prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona era l'articolo 284 CE), sito nella Parte Settima del TFUE, è dedicato alle disposizioni generali e finali del Trattato e prevede « Per l'esecuzione dei compiti affidatili, la Commissione può raccogliere tutte le informazioni e procedere a tutte le necessarie verifiche, nei limiti e alle condizioni fissate dal Consiglio, che delibera a maggioranza semplice, conformemente alle disposizioni dei trattati ». La Corte di Giustizia negli anni '90 (sentenza del 9 novembre 1995, causa C-426/93, Germania c. Consiglio, in *Raccolta* 1995, pag. I-3723) ebbe ad affermare che l'art. 213 del Trattato CEE (a cui oggi corrisponde sostanzialmente l'attuale articolo 337 TFUE), ben può costituire un fondamento giuridico autonomo per l'adozione di un atto del Consiglio.

(19) L'art. 187 TCEEA, inserito nel titolo V di tale Trattato, contiene le relative disposizioni generali, e dispone « Per l'esecuzione dei compiti affidatili, la Commissione può raccogliere tutte le informazioni e procedere a tutte le necessarie verifiche, nei limiti e alle condizioni fissate dal Consiglio conformemente alle disposizioni del presente trattato ».

la raccolta di informazioni (20) nell'ambito della politica dell'Unione in materia di energia. Il Parlamento europeo, ritenendo che trattasi di un settore che doveva basarsi sull'articolo 194 TFUE, (introdotto dal Trattato di Lisbona (21)) e doveva vedere la propria compartecipazione deliberativa, ne promuove l'annullamento.

L'individuazione della corretta base giuridica della normativa UE non è aspetto meramente teorico, ma sta ad indicare, in sede europea (22), sia la previsione che gli Stati membri abbiano derogato alla sovranità per il settore preso a riferimento, sia il necessario (o meno) coinvolgimento di plurime istituzioni, portatrici di distinti interessi.

Pertanto, anche se nel caso di specie non si tratta di incidere sul diritto del singolo Stato membro, nel senso di determinare all'interno degli ordinamenti nazionali la scelta degli approvvigionamenti e le condizioni di utilizzo delle fonti energetiche, la vertenza si presenta di particolare interesse.

Secondo le valutazioni dell'*Amicus Curiae* (23), le basi giuridiche prese in esame hanno tutte natura di norme di carattere generale (24), seppure con portata differente. La scelta, di conseguenza, non può essere risolta con l'applicazione del principio della specialità normativa, ma individuando le peculiarità e le finalità del contenuto del regolamento (25). Alla luce di tale analisi, l'Avvocato Generale, aderisce alle richieste del Parlamento, optando per l'annullamento del regolamento stante l'erronea base giuridica di cui è dotato.

Si può fondatamente auspicare che, se l'inizio del 2012 si è aperto con l'inaugurazione di una banca dati mondiale sulle informazioni in tema di energie rinnovabili, la fine dell'anno possa porre fine alla diatriba tra le istituzioni UE e consentire correttamente che le informazioni sui progetti di investimento nelle infrastrutture per l'energia circolino validamente all'interno del territorio dell'Unione Europea.

ADABELLA GRATANI

(20) La materia della raccolta di informazioni sui progetti d'investimento nei diversi settori energetici è prevista dal regolamento n. 1056/72/CEE, del 18 maggio 1972, modificato dal regolamento n. 1215/76/CEE, del 4 maggio 1976, poi sostituito dal regolamento n. 736/96/CE, del 22 aprile 1996. Alorché la Commissione proponeva la modifica di quest'ultimo regolamento, indicando quali basi giuridiche gli articoli 284 CE e 187 TCEEA, non era ancora entrato in vigore il Trattato di Lisbona (1 dicembre 2009).

(21) L'articolo 194 TFUE (la cui attuale formulazione si deve al Trattato di Lisbona) è inserito nel titolo XXI del Trattato, concernente l'energia, e dispone: « Nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri a » garantire il funzionamento del mercato dell'energia, la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione, promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili, l'interconnessione delle reti energetiche.

(22) Si tratta di stabilire se, nella specie, debbano trovare applicazione gli articoli 337 TFUE e 187 TCEEA, in base ai quali il Consiglio delibera rispettivamente a maggioranza semplice e qualificata, oppure l'articolo 194 TFUE, che richiede la procedura legislativa ordinaria, attribuendo al Parlamento il potere di partecipare all'adozione dell'atto, previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni.

(23) Vedere le conclusioni dell'Avvocato Generale, P. MENGGOZZI, del 18 aprile 2012, nella causa C-490/10 *dit.*

(24) L'art. 194 TFUE è disposizione generale nel solo ambito dell'energia e, quindi, ritaglia una competenza che si può definire settoriale perché concerne un'unica ed intera materia, l'art. 337 TFUE può trovare applicazione ogni volta che la Commissione è competente ad operare secondo i Trattati. Vedere in particolare punto 35 delle conclusioni del 4 aprile 2012 nella causa C-490/10 in cui afferma « Non è possibile superare questo contrasto facendo ricorso al tradizionale criterio di risoluzione delle antinomie normative secondo il quale la norma speciale deroga a quella generale ».

(25) Si vedano sentenze dell'11 giugno 1991, Commissione c. Consiglio, C-300/89 in *Raccolta* 1991, pag. I-2867, punto 10; del 29 aprile 2004, Commissione c. Consiglio, C-338/01 in *Raccolta* 2004, pag. I-4829, punto 54; del 6 novembre 2008, Parlamento c. Consiglio, C-155/07 in *Raccolta* 2008, pag. I-8103, punto 34, e del 3 settembre 2009, Parlamento c. Consiglio, C-166/07, in *Raccolta* 2009, *Racc.* pag. I-7135, punto 42.