

NUOVE CONCESSIONI IDROELETTRICHE

Opportunità e benefici per le comunità locali

15.02.2020

TRENTO Facoltà di Giurisprudenza

INCONTRO PROMOSSO DA



B.I.M.
BRENTA



CON IL PATROCINIO DI



SI RINGRAZIA



PROGRAMMA

Sabato 15 febbraio 2020

Saluto dei 4 presidenti

Gianfranco Pederzoli

Presidente BIM Sarca - Mincio - Garda

Donato Preti

Presidente BIM dell'Adige

Sergio Scalet

Presidente BIM del Brenta

Severino Papaleoni

Presidente BIM Valle del Chiese

Situazione degli impianti idroelettrici in Trentino

Dott. Ing. Lorenzo Cattani

Già Amministratore delegato e Direttore di HDE

Intervento non pubblicato in attesa di autorizzazione da parte del relatore.

Ricadute economiche sulle comunità locali

Dati attuali degli impianti idroelettrici in Trentino

Tabelle elaborate dall'Ing. Gianfranco Pederzoli (Presidente BIM Sarca - Mincio - Garda) e validate dall'APRIE (Agenzia Provinciale per le Risorse Idriche e l'Energia).

Influenza dell'idroelettrico sull'eco-sistema fluviale

Dott. Maurizio Siligardi

Ecologo fluviale già docente universitario presso il Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Meccanica dell'Università di Trento

Diritti di uso civico e delle comunità locali sulla gestione dell'acqua

Prof. Avv. Vincenzo Cerulli Irelli

Professore ordinario di diritto amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma "Sapienza"

La nuova disciplina in materia di concessioni idroelettriche: il ruolo degli enti locali

Prof. Avv. Damiano Florenzano

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento

Saluto di apertura dei 4 Presidenti dei BIM del Trentino

Gentili signore e signori, sono lieto di portarvi il saluto dei quattro BIM del Trentino e dei loro presidenti Donato Preti del BIM dell'Adige, Sergio Scalet del BIM del Brenta e Severino Papaleoni del BIM del Chiese, in occasione di questa mattinata di incontri che ha per tema "Le nuove concessioni idroelettriche: opportunità e benefici per le comunità locali"

Un grazie particolare per la partecipazione a tutti i presenti in sala: ai Sindaci, ai Presidenti di Comunità, ai loro Delegati, ai Politici, agli Assessori, ai Consiglieri e Funzionari provinciali, agli amici della FEDERBIM che per raggiungerci hanno percorso centinaia di chilometri. Presenze che testimoniano una grande attenzione per l'argomento e per il futuro delle nostre Comunità di Montagna.

Infine un sincero ringraziamento agli esperti, che hanno accettato di intervenire in qualità di relatori, che ci presenteranno la situazione e ci accompagneranno nel dibattito. Abbiamo il piacere di avere con noi l'Ingegnere Lorenzo Cattani, che è stato Amministratore Delegato e Direttore di Dolomiti Energia; Il dottor Maurizio Siligaldi, esperto di ecologia fluviale, già consulente per l'Istituto Agrario di San Michele e per l'APPA; il professor avvocato Vincenzo Cerulli Irelli, professore di Diritto Amministrativo all'Università "La Sapienza" di Roma; il professor Avvocato Damiano Florenzano, professore di Diritto Pubblico all'Università di Trento.

Un grazie doveroso anche al dottor Alberto Faustini, direttore dell'Adige che modererà gli interventi e che è sempre molto disponibile, quando organizziamo convegni di questo genere.

L'argomento dell'incontro deriva dall'obbligo, in capo alle Regioni ed alle Province di Trento e Bolzano, di formulare una norma per riassegnare le concessioni delle grandi derivazioni a scopo idroelettrico entro il 31 dicembre 2023.

Nella nostra Provincia, attualmente, è in itinere un disegno di Legge, concernente la modifica L.P. 06.03.1998 n° 4 e in attuazione del D.P.R. 26.03.1977 n° 235, che dovrà venire approvato dal Consiglio Provinciale nel prossimo mese di marzo.

Analogo percorso in tutte le Regioni italiane, che in applicazione del D.L. 14 dicembre 2018 n° 135, convertito in Legge n° 12 del 11.02.2019, art.11 quater, comma 1, lettera "a", sono chiamate a legiferare su questo stesso argomento.

Un tema di grande importanza, sul quale Provincia, Comuni e Comunità avevano discusso già dieci anni fa trovando un accordo che ha funzionato in maniera efficace per tutto il periodo. La Provincia di Trento, dal 2010 al 2020, ha concesso una proroga. Già nel 2008-2010 avevamo avviato delle trattative a riguardo di questo argomento con gli enti locali. L'iniziativa era nata dai BIM ma tutta l'operazione è stata poi chiusa e conclusa dal Consiglio delle autonomie, che è il sindacato dei Comuni, in questa Provincia.

Già allora uno dei temi principali riguardava l'introito dei canoni aggiuntivi, dovuti alla Provincia di Trento dalle Società Concessionarie in virtù della proroga decennale sulla gestione dell'acqua nel settore idroelettrico. All'epoca venne riconosciuto alla società Dolomiti Energia, che aveva fra i suoi soci di maggioranza il Comune di Trento, il Comune di Rovereto, la stessa Provincia e tutta una serie di altri soci fra i quali i quattro BIM del Trentino, la gestione delle concessioni idroelettriche con la sola eccezione dell'area del Primiero.

In questo decennio, i soggetti aderenti hanno potuto beneficiare degli utili derivanti dalla corretta gestione del "bene acqua", mentre ai territori, divisi nei vari ambiti di bacino, è stata riconosciuta la totalità dei canoni aggiuntivi che i concessionari conferivano alla Provincia, distribuiti secondo il Protocollo del 30 luglio 2009.

Con questa scelta si condivideva e si applicava un principio che era già previsto dal Regio Decreto 11 dicembre 1933 n° 1775, dove agli art. 52 e 53, si riconosceva ai Comuni una rilevante quota di energia prodotta dai loro territori.

Questi "Canoni Aggiuntivi" sono serviti nel tempo per consentire ai Comuni la realizzazione di nuove infrastrutture, ma anche per mantenere e potenziare i servizi essenziali per la vita della gente di Montagna.

Se nelle valli trentine il problema dello spopolamento dei piccoli paesi di montagna è meno pesante rispetto al resto dell'arco alpino o appenninico, una parte importante del merito va attribuito a questi canoni aggiuntivi: il "bene acqua" viene trasferito alla Provincia, che a sua volta lo trasferisce ai Comuni.

Oggi come allora è importante che tutti gli enti territoriali, Provincia, Comuni, Comunità di valle e BIM, partecipino al dibattito con la maggiore consapevolezza possibile, che vi sia piena coscienza dell'importanza della questione, che siano pienamente conosciuti e riconosciuti i danni ambientali che affliggono le Comunità.

Le valutazioni economiche sono quindi assolutamente importanti, ma ora che è diventata palese ed è universalmente riconosciuta la gravità dei problemi ambientali, molta attenzione e decisione dovranno venire poste nel dirottare una parte consistente delle risorse disponibili allo scopo di sostenere scelte ambientali per preservare e valorizzare l'ambiente.

Per questo, sono convinto che sia importante stabilizzare ed incrementare le azioni introdotte dalla Legge Provinciale 37, che ha lo scopo di stimolare la nascita e la crescita di nuove aggregazioni ed accordi fra tutti gli Enti del territorio, mirando alla conservazione e alla valorizzazione dell'ambiente.

Le reti delle riserve, istituite con Legge Provinciale 11 del 23 maggio 2007, rappresentano una giusta scelta in questa direzione. Ogni territorio si può organizzare al meglio, per raggiungere l'obiettivo della salvaguardia, della conservazione e della valorizzazione ambientale.

Il mio personale auspicio è che la questione proceda lungo la strada di equità e di condivisione che è stata finora seguita, poiché essa ha dimostrato di portare buoni risultati a tutti.

Auspicio infine che l'accresciuta sensibilità verso le problematiche ambientali trovi spazio e applicazione all'interno dei nuovi ordinamenti, così da poter lasciare alle nuove generazioni un mondo un po' migliore di quello che sembra incombere.

Ora, Signori, lascio con piacere la parola ai relatori, per entrare nel vivo del convegno ed auguro a voi tutti un buon lavoro.

Gianfranco Pederzoli
Presidente BIM Sarca - Mincio - Garda



RICADUTE ECONOMICHE SULLE COMUNITÀ LOCALI

**Dati a cura della Provincia Autonoma di Trento
Agenzia provinciale per le risorse idriche e l'energia (APRIE)**

Elaborazione dati

Ing. GIANFRANCO PEDERZOLLI

Presidente del BIM Sarca – Mincio – Garda

Tabella riportante i dati dell'energia gratuita fornita alla Provincia Autonoma di Trento, ai sensi dell'art. 13 del d.P.R. n° 670/1972 aggiornato con art.1 comma 833 della Legge 205 del 27.12.2017 ai sensi dell'art. 23 della L.P. sull'energia. La seguente tabella è stata fornita dalla Provincia Autonoma di Trento – Agenzia provinciale per le risorse idriche e l'energia (APRIE). Il controvalore in Euro dell'energia è un elemento variabile di anno in anno.

		Obbligo inerente la potenza media annua (kW) della singola centrale	Energia (kWh)		Controvalore (0,16 €/kWh)
Hydro Dolomiti Energia srl	Malgamare	3.144,26	691.737	€	110.678
	Cogolo	24.981,59	5.495.950	€	879.352
	Fontanino dmv	140,07	30.815	€	4.930
	Boazzo	18.021,15	3.964.653	€	634.344
	Malga Boazzo dmv	362,15	79.673	€	12.748
	Cimego I	48.174,11	10.598.304	€	1.695.729
	Cimego II	3.732,07	821.055	€	131.369
	Storo	7.289,65	1.603.723	€	256.596
	Malga Bissina dmv	186,98	41.136	€	6.582
	Nembia	5.366,37	1.180.601	€	188.896
	S. Massenza I	86.237,65	18.972.283	€	3.035.565
	S. Massenza II	18.718,03	4.117.967	€	658.875
	Toblino	175,27	38.559	€	6.169
	Torbole	43.182,58	9.500.168	€	1.520.027
	Riva	15.210,15	3.346.233	€	535.397
	Predazzo	8.404,01	1.848.882	€	295.821
	Pradastua	3.150,73	693.161	€	110.906
	Avio	972,84	214.025	€	34.244
	Ala	41.059,99	9.033.198	€	1.445.312
	Mori su dmv	1.420,88	312.594	€	50.015
	Carzano-Maso	4.888,30	1.075.426	€	172.068
	Carzano-Ceggio	1.461,54	321.539	€	51.446
	Costabrunella	638,03	140.367	€	22.459
Grigno	6.719,21	1.478.226	€	236.516	
Val Noana	11.359,64	2.499.121	€	399.859	
Bussolengo	39.608,59	8.713.890	€	1.394.222	
Chievo	24.412,72	5.370.798	€	859.328	
traversa di Ala su dmv	539,33	118.653	€	18.984	
Dolomiti Edison Energy srl	Taio	34.135,67	7.509.847	€	1.201.576
	Santa Giustina dmv	3.198,31	703.628	€	112.580
Primiero energia spa	San Silvestro	17.097,19	3.761.382	€	601.821
	Caoria	20.968,30	4.613.026	€	738.084
	Forte Buso dmv	445,84	98.085	€	15.694
	Val Schener	1.525,17	335.537	€	53.686
	Moline	15.563,06	3.423.873	€	547.820
	Pontet dmv	693,78	152.632	€	24.421
€ 18.064.120					
SF energy srl	S. Floriano (BZ) (*)	36.384,98	8.004.696	€	1.280.751
SF energy srl	Stramentizzo	1.462,28	321.702	€	51.472
€ 1.332.224					
Dolomiti Edison Energy srl	Mezzocorona	28.933,82	6.365.440	€	1.018.470
	Mollaro dmv	628,36	138.239	€	22.118
Azienda Generale Servizi Municipali SpA (VR)	Maso Corona	7.602,95	1.672.649	€	267.624
	Valbona	253	55.660	€	8.906
	Busa	29,57	6.505	€	1.041
Azienda Generale Servizi Municipali SpA (VR) e Dolomiti energia spa	S. Colombano (2° salto)	6.116,18	1.345.560	€	215.290
	S. Colombano (3° salto)	1.246,51	274.232	€	43.877
€ 1.577.326					
(*) quota di 2/3 a Prov. Trento					
		595.842,86	€ 20.973.668,80		

Elenco delle concessioni di prossima scadenza, sottoposte a procedura di rassegna entro il 31.12.2023, e calcolo dei relativi canoni.

rif.	gdi	Nome Concessione	n.	Nome Centrale	derivazione – sub derivazione	potenza media annua (kW) delle singole centrali, al netto dei rilasci del DMV (2009) e consegne idriche a terzi	potenza media annua (kW) della concessione, al netto dei rilasci del DMV (2009) e consegne idriche a terzi	Totale canoni annui versati (Euro)
1	GDI 17 AD	ALA	1	Ala	Ala - der. Adige + rii minori	41.059,99	42.463,91	5.644.861
			2	traversa Mori - dmv	DMV traversa mori	1.403,92		
2	GDI 18 AD	AVIO – PRA DA STUA	3	Piazzola d'Avio	Avio	3.755,98	4.123,57	587.343
			4	Pra da Stua	Pra da Stua I -vasca sbioga Pra da Stua II-diga	367,59		
3	GDI 26 CH	BOAZZO - CIMEGO - STORO	5	Boazzo	malga Boazzo	18.021,15	77.765,90	10.810.263
			6	diga Bissina - dmv	DMV diga Bissina	186,98		
			7	Cimego	Cimego 2 - Murandin Cimego 1 - Boazzo	51.906,18		
			8	diga Boazzo - dmv	diga Boazzo	361,94		
			9	Storo	Storo	7.289,65		
4	GDI 20 AD	BUSSOLENGO - CHIEVO (a scavalco con Regione Veneto)	10	Bussolengo	Bussolengo	39.609,59	64.548,10	9.149.750
			11	Chievo	Chievo	24.413,72		
			12	traversa Ala - dmv	DMV traversa Ala	524,79		
5	GDI 07 AV	CAORIA	13	Caoria	Caoria	20.968,30	21.414,14	2.743.611
			14	Forte buso -Dmv	DMV Forte buso	445,84		
6	GDI 15 BR	CARZANO	15	Carzano	Der. Maso Der. Ceggio	6.349,84*	6.349,84*	882.526
7	GDI 02 NO	COGOLO	16	Cogolo	Cogolo 1 - Gaggio Cogolo 2 - Pian Palù	15.029,27 9.952,32	25.121,66	3.452.083
			17	Al fontanino - Dmv	DMV al fontanino	140,07		
8	GDI 16 BR	GRIGNO - COSTABRUNELLA	18	Costabrunella	Costabrunella 1 (diga Costabrunella) Costabrunella 2 -Sorgazza	638,03	7.357,24	1.129.982
			19	Grigno	Grigno	6.719,21		
9	GDI 01 NO	MALGA MARE - CARESER	20	Malga Mare	Malga Mare	3.144,26	3.144,26	435.560
10	GDI 22 SA	NEMBIA – S. MASSENZA	21	Nembia	Nembia	5.366,37	110.322,05	15.242.773
			22	S. Massenza	S. Massenza I (gronda Sarca - Molveno) S.Massenza I (bac proprio lago Molveno) S. Massenza I (pomp Sorg. Bondai -lago Nembia)	86.237,65		
					S.Massenza II (diga Ponte Pià-S.Massenza) S.Massenza II (Pomp. gronda da Bondai)	17.553,09		
			23	Ponte Pià - Dmv	DMV diga di Ponte Pià	1.164,94		
11	GDI 06 AV	PREDAZZO	24	Predazzo	Predazzo	8.404,01	8.404,01	1.292.426
12	GDI 24 SA	RIVA - PONALE	25	Riva del Garda	Ponale (torr.Ponale – c.le di Riva) Riva Garda (Lago di Ledro - c.le Riva) pompaggio dal lago Garda al lago Ledro	927,06 14.283,09 -	15.210,15	2.017.050
13	GDI 10 BR	S. SILVESTRO	26	S. Silvestro	S. Silvestro	19.588,19	19.588,19	2.797.170
14	GDI 14 BR	SCHENER - MOLINE (a scavalco con Regione Veneto)	27	Moline	Moline	15.563,06*	17.782,01*	2.573.589
			28	Pontet - dmv	DMV Pontet	693,78		
			29	Schener	Schener	1.525,17		
15	GDI 03 NO	TAIO – S. GIUSTINA	30	S. Giustina - dmv	DMV diga di S. Giustina	3.198,31	37.333,98	5.171.743
			31	Taio	Taio	34.135,67		
16	GDI 23 SA	TORBOLE	32	Torbole	Torbole	43.182,58	43.357,85	6.112.754
			33	Castel Toblino	Toblino	175,27		
17	GDI 11 BR	VAL NOANA	34	Val Noana	Val Noana	11.359,65	11.359,65	1.758.529

*) dato provvisorio.

71.180.013

Elenco delle concessioni la cui scadenza è fissata successivamente al 31.12.2023.

	gdi	Nome Concessione	scadenza	n.	Nome Centrale	derivazione – sub derivazione	potenza media annua (kW) della concessione, al netto dei rilasci del DMV (2009)	Valore dei canoni (euro)
18	GDI 04NO	MEZZOCORONA	31.12.2027	35	Mezzocorona	Mezzocorona	29.606,93	4.662.910
				36	Mollaro -DMV	DMV diga di Mollaro		
19	GDI 19 AD	MASO CORONA - VALBONA	31.12.2025	37	alla Busa dmv	DMV diga della Busa	7.885,52	1.141.145
				38	Maso Corona	Maso Corona		
				39	Valbona	Valbona		
20	GDI 21 AD	S. COLOMBANO	31.12.2032	40	Stedileri	Stedileri II salto	7.362,69	1.018.360
				41	Stedileri I	Stedileri III salto Stedileri - 1° Salto Salto (non realizzato)		
21	GDI 09 AV C/14737	S. FLORIANO **)	31.12.2040	BZ	S. Floriano	S. Floriano	56.043,18	4.119.276
				TN	Stramentizzo	DMV diga di Stramentizzo		

10.941.691

**) l'esercizio delle funzioni amministrative è esercitato dalla Provincia autonoma di Bolzano previo intesa della Provincia autonoma di Trento (art.)

I dati tabulati delle potenze riferite alle concessioni sono stati forniti dalla Provincia autonoma di Trento – Agenzia provinciale per le risorse idriche e l'energia.

I valori in euro dei canoni, quale sommatoria del canone demaniale (art. 35 del r.d. n. 1775/1933), del sovraccanone rivierasco (art. 53 r.d. n. 1775/1933), del sovraccanone BIM (legge n. 959/1953) e dei canoni aggiuntivi e ambientali (art. 1 bis 1, comma 15 quater, lett. a), lett. e) e comma 15 septies della L.P. n. 4/1998), sono stati elaborati dal Presidente del BIM del Sarca Mincio Garda, ing. Gianfranco Pederzolli.

I dati tabulati riferiti all'energia fornita gratuitamente alla Provincia sono desunti dalla deliberazione della Giunta provinciale n. 671 del 17.05.2019. L'energia fornita è consumata direttamente dalle principali utenze pubbliche (Azienda servizi sanitari, trasporto pubblico, strutture residenziali sociali, gallerie stradali, depurazione, musei, ...)

Totale benefici economici annui	
Da canoni	€ 71.180.013,- € 10.941.691,-
Energia gratuita	€ 20.973.668,-
Totale	€ 103.095.372,-



INFLUENZA DELL'IDROELETTRICO SULL'ECO-SISTEMA FLUVIALE

Dott. MAURIZIO SILIGARDI

Ecologo fluviale già docente universitario presso il Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Meccanica dell'Università di Trento

Grazie agli organizzatori che mi hanno invitato, grazie a voi di essere presenti. Mi è stata data l'occasione di parlare di queste cose, che forse non tutti conoscono. Parlerò dell'ecologia fluviale, dei corsi d'acqua e quindi anche delle influenze che possono avere i complessi idroelettrici su questi corpi d'acqua, su questi ecosistemi.

Quando si parla di ecosistemi, è importante sapere che un ecosistema è un elemento complesso e, come tale, bisogna avere l'abitudine di ragionare in forma multidimensionale, multitasking. Cosa che noi difficilmente riusciamo a fare, come testa. Il nostro cervello è consequenziale, a un'azione corrisponde una reazione e avanti così, quindi in serie, più che in parallelo; perciò cerchiamo sempre di ridurre tutto ad un sistema riduzionistico, cioè avere un elemento che spieghi tutto.

Questo di solito non è accettabile e non è neanche ben visto, perché io non posso pensare di smontare una motocicletta, tirare fuori una vite o un bullone e dire "questa è la velocità". No, non è così. Già Einstein e Planck, che non sono mezze calzette, avevano condannato il riduzionismo, perciò noi dobbiamo pensare a un ambiente fluviale come ambiente complesso.

Complesso non vuol dire complicato, complicato potrebbe essere il progetto di un Boeing 737, mentre un ecosistema è complesso a causa delle relazioni tra i vari elementi e il principale elemento di diversità fra il complesso e il complicato è che nel complicato il tempo è un elemento di usura, nel complesso il tempo è un elemento di evoluzione ed equilibrio.

Cos'è un ambiente acquatico? Come possiamo intravedere, è formato da varie matrici, c'è la parte morfologica, c'è la parte idraulica, c'è la parte biologica e le rive, che sono considerate parte integrante dell'ecosistema acquatico. Di solito noi consideriamo dividere la parte riparia dalla parte bagnata, sebbene la loro funzione è strettamente vincolata e correlate con le dinamiche ecologiche dei un corso d'acqua.

La parte bagnata è popolata da diverse matrici biologiche, e non sono solo pesci, perché di solito l'errore è pensare che acqua voglia dire pesci; no, c'è molto altro. Ci sono individui che vivono sul fondo del corso d'acqua, nella interfaccia acqua-sedimento, che vengono indicati con il nome di benthos. Ci sono individui che formano una specie di pellicola sopra i sassi, che poi è quella pellicola viscida che chi è pescatore o entra in acqua conosce benissimo perché può farci può scivolare, che si chiama periphyton: non è altro che una matrice viscida di polisaccaridi dove albergano elementi batterici, protozoi e diatomee, cioè alghe unicellulari microscopiche..

Ci sono le macrofite, che non sono altro che le piante radicate o flottanti, sommerse o emergenti, che possono vivere in ambienti lenticici o di bassa velocità di corrente, comunemente chiamate alghe. Infine abbiamo i pesci, gli ultimi della scala.

Tutti questi elementi sono legati fra loro attraverso delle relazioni ecologiche, relazioni di trasferimento di energia e di materia. Quando si interviene modificando una queste componenti, vado a toccare tutto l'insieme delle relazioni, quindi vado a toccare un sistema che era in equilibrio dinamico creando un disequilibrio controbilanciato da un nuovo equilibrio ecologico ma di qualità funzionale minore.

Per il momento ci soffermiamo sui benthos, cioè gli individui che vivono sul fondo, perché sono i più numerosi: io stesso ne ho contati fino a 20.000 individui per metro quadro.

Dal punto di vista alimentare, senza parlare di specie, di sottospecie, di generi, le dividiamo in cinque categorie secondo le loro modalità di assunzione del cibo. Ci sono i trituratori, i raccoglitori, i filtratori, i raschiatori e i predatori.

1. I trituratori triturano il materiale organico che vive nel fiume, vale a dire le foglie, i piccoli frutti, i rametti, eccetera.
2. I raccoglitori raccolgono quello che i trituratori hanno lasciato per strada, o che viene raccolto sul fondo come particelle fini.

3. I filtratori invece hanno degli apparati filtranti appositi: filtrano l'acqua e ciò che viene veicolato dall'acqua in forma piccola e organica che poi portano alla bocca per alimentarsi.
4. I raschiatori sono quelli che raschiano il periphyton, quella pellicola sottile che si forma sui ciottoli.
5. Sopra tutti questi ci sono i predatori primari (individui vari del benthos) e i secondari (pesci)

Tutte le parti che sono organiche vengono utilizzate in un sistema di ciclizzazione della sostanza organica, cioè la riciclano.



Fig. 1 – Modalità trofiche del benthos

Questo complesso di relazioni contribuiscono alla ciclizzazione della sostanza organica e al loro “smaltimento”, in pratica è un sistema di riciclaggio, meglio conosciuto come autodepurazione, definizione che non gradisco, perché non spiega le dinamiche ecologiche.

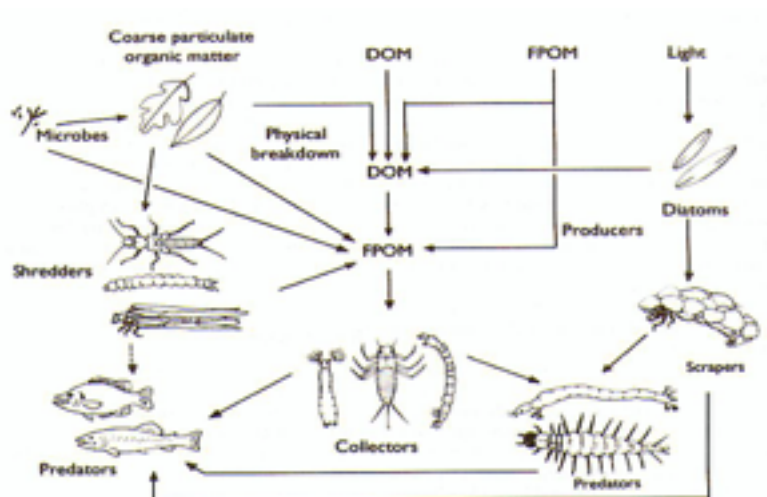


Fig. 2 – Relazioni trofiche tra i diversi gruppi bentonici

Come vedete qui ci sono le foglie, dall'esterno proviene anche quella sostanza organica disciolta, la luce che fa crescere le diatomee all'interno del periphyton, e per ultimi ci sono i pesci, al vertice della piramide. Questa rappresentazione è piuttosto riduttiva di quel che in effetti accade, ma sufficientemente intuitiva.

Quando noi andiamo a toccare qualche relazione o input, si rompe l'equilibrio esistente e se ne forma un altro di minore qualità funzionale, quindi si altera negativamente l'ambiente. Per fare un esempio: se aumentiamo la sostanza organica disciolta, perché c'è uno scarico fognario, questo non fa altro che aumentare i vari filtratori, che influiscono sui collettori e via dicendo, quindi si utilizza un tipo di percorso invece di un altro. Se io tolgo gli alberi sulle rive, foglie ne arrivano poche, viene a mancare l'alimento dei trituratori, che spariranno, quindi mancherà una frazione e si avvantaggerà un'altra frazione con perdita di qualità e biodiversità e così di seguito.

Detto questo, anche la zona riparia ha una sua funzione. Che funzione può avere? Regolazione della temperatura, facendo ombra; creazione di habitat; ma, soprattutto, un'azione tampone, cioè riesce a tamponare i vari nutrienti, tipo azoto e fosforo, che provengono dal territorio circostante, per effetto dell'agricoltura, e che arrivano in sub alveo al fiume.

Noi abbiamo due tipi di input: uno puntiforme e uno diffuso. Il puntiforme è lo scarico fognario, facilmente individuabile, che può essere derivato, collettato e, depurato e quello diffuso, cioè proveniente dai campi coltivati, non è intercettabile e per il quale non esiste tecnologia per poterlo intercettare. L'unica cosa che possiamo fare è lasciare che la zona riparia operi il suo ruolo, ovvero assorbire intercettare, assorbire, tamponare i nutrienti veicolati verso il fiume dallo scorrimento sub-superficiale.

Altri interessi della fascia riparia riguardano quelli sociali, protezione delle piene, funzione ricreativa e paesaggistica.

La percezione sensoriale è importante. Voi andate in montagna, andate nei boschi, sentite il rumore dell'acqua, sentite l'odore dell'acqua, che è un odore unico, vi avvicinate, magari mettete anche dentro i piedi, oppure le mani, vi fa venir voglia di bere, cioè stimola la vostra percezione sensoriale. Se fosse un fiume secco, senz'acqua, non avreste queste soddisfazioni, e chi va in montagna vuole queste soddisfazioni, quindi c'è un elemento antropologico e sociale importante da tener presente.

Nella tabella che segue si riporta in forma schematica il processo dell'abbattimento dell'azoto.

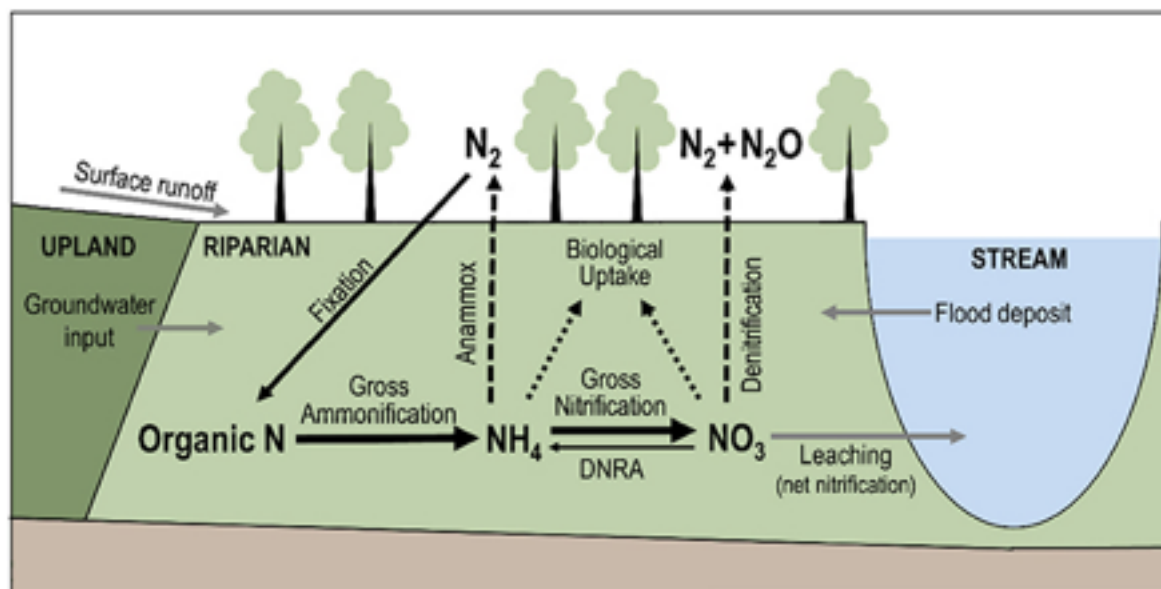


Fig. 3 – Rappresentazione del processo tampone

L'azoto organico arriva dalla fertilizzazione dei campi coltivati e nel periodo invernale, attraverso una serie di passaggi, si trasforma in azoto libero, che se ne va nell'aria, mentre in estate la piena vigoria degli alberi favorisce l'assorbimento radicale e anche in questo caso l'abbattimento dell'azoto. Per funzionare con il 90% di efficienza tale azione sono necessari almeno 30 metri di fascia riparia arborea-arbustiva di essenze igrofile.

Ma quanto vale questo processo o Servizio Ecosistemico? da dati ufficiali di progetti europei, la media è di 380 kg/ha*anno di azoto e 15 kg/ha*anno di fosforo. Quando si tagliano le piante della zona riparia, esercitiamo un triplice danno: mancherà l'ombra utile per la fauna ittica, mancherà l'apporto di foglie per caduta o scorrimento superficiale come utili input alimentare per il benthos, ma soprattutto mancherà l'effetto tampone appena descritto. L'azoto e il fosforo cospicuamente nell'acqua, per poi a finire nel loro recettore, lago o mare che sia. Esempio nel lago di Garda sfocia il fiume Sarca e se dovessimo banalizzare tutte le rive del fiume i nutrienti non tamponati arriverebbero tranquillamente al lago stimolando il processo di eutrofizzazione il lago; ovviamente con grande dispiacere e arrabbiatura degli operatori turistici del Garda. Quindi una gestione intelligente del corso d'acqua in grado di favorire i Servizi Ecosistemici (ricordo che sono gratis) consentirebbe ai processi ecologici di un fiume di essere molto resiliente e "ciclizzante" con salvaguardia dei ricettori finali.

Nel caso di prelievi di acqua per uso plurimo e in questo caso idroelettrico, quali sono le influenze sull'ambiente? Qui c'è un elenco!

1. la carenza di acqua riduce la superficie bagnata del corso d'acqua, cioè la porzione popolata dal benthos, facendo diminuire la capacità di ciclizzazione della sostanza organica (S.O.) e di resilienza
2. il calo di portata genera una diversa morfologia di fondo e quindi può alterare la struttura della popolazione bentonica e incidere sulla funzionalità
3. minor acqua significa minor tirante e di conseguenza possibile maggiore riscaldamento delle acque
4. minor velocità di corrente significa maggior deposito di S.O. nelle zone di ristagno con il pericolo di aumento delle frazioni batteriche demolitrici
5. possibilità maggiore di sedimentazione di particelle fini con possibile occlusione degli interstizi e relativa cementazione del fondo
6. riduzione degli habitat e della biodiversità
7. incentivo alla invasione delle specie aliene
8. possibile deterioramento della fascia riparia per passaggio condotta

Nel caso, invece, di derivazione per grandi impianti, i problemi sono due: quello legato all'hydropeaking e quello legato agli svasi.

L'effetto dell'hydropeaking sulla popolazione bentonica è derivato dalla frequenza degli sbalzi di portata, che favoriranno la scomparsa degli individui mobili verso valle (washing away) e la presenza solo di individui reofili (resistenti alla corrente) e quelli attaccati al fondo, quindi una popolazione poco efficace ecologicamente. Per quanto riguarda gli svasi i problemi sono legati alla torbidità generata. Si tratta di valutare, assieme ai gestori, una metodologia idonea affinché ci sia uno svaso soft, per poter gestire assieme un recupero veloce del fiume nella sua capacità di ciclizzazione e resilienza. Io ricordo di essere stato interpellato da A2A per uno svaso sul rio Grosina in Valtellina, per cui avevo proposto una metodologia di svaso di 25.000 m³ di materiale da compiersi in due settimane, più o meno, alternando acqua torbida ad acqua pulita. Sembrava andasse bene poi, arrivato Ferragosto, hanno svasato tutto in una notte; dico solo questo.

Si può arrivare ad un accordo senza farsi la guerra. È possibile verificare tali evenienze e magari quantificarle? Con quali indicatori si può quantificare quanto danno si è arrecato? Ci sono vari indicatori, ce ne sono tantissimi, centinaia, tutti legati al benthos, macrofite, perifiton, alghe, pesci, eccetera. Essi utilizzano la sensibilità di questi indicatori nei confronti degli stress e vengono trasformati in scale di qualità o di altro.

Il problema è che gli indicatori ufficiali italiani ed europei sono stati tarati per valutare la qualità dell'ambiente acquatico, non il valore della funzionalità, cioè se funziona bene l'ambiente acquatico. Faccio un esempio pratico: se noi riduciamo la superficie di un corso d'acqua di ottima qualità da 4 metri a 2 metri, la sua qualità non cambia, rimane sempre di ottima qualità, quindi l'indicatore per valutare se quella riduzione fa male all'ambiente non mi serve. Sarebbe come se avessi una pezza di lino pregiatissimo per fare un vestito: taglio, ne uso solo metà, non riesco a farmi il vestito ma la qualità del lino rimane sempre la stessa.

Bisogna allora trovare altri indici, altri indicatori, altre forme di valutazione, perché spesso si dice "usiamo l'indicatore ufficiale che utilizzano in Italia" ma è come usare un cacciavite (utile attrezzo per svitare) per svitare un bullone. Ci vuole un attrezzo idoneo.

In questo caso si cerca qualcosa di diverso e si va a vedere cosa sono i Servizi Ecosistemici, cioè che servizio dà il fiume alla società. Cerchiamo di valutare se questo servizio viene abbassato, in che percentuale, se viene toccato. Troviamo un compromesso anche su questo.

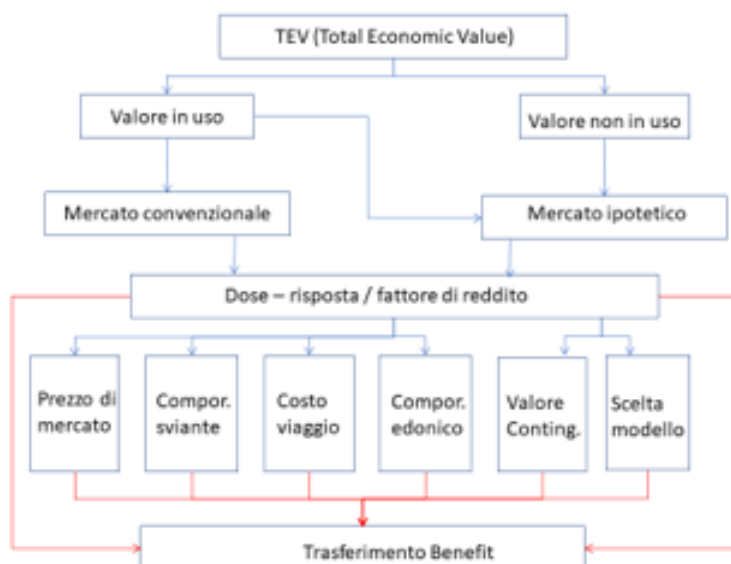
La Commissione Europea nel 2007 ha promosso uno studio globale dal titolo "L'Economia degli Ecosistemi e della Biodiversità" (The Economics of Ecosystem and Biodiversity, TEEB) con l'obiettivo di confrontare i costi della perdita di biodiversità con quelli di misure conservative.

Secondo la Direttiva «l'acqua non è un prodotto commerciale al pari di altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale», ciò introduce il «il principio di recupero dei costi dei servizi idrici compresi i costi ambientali e relativi alla risorsa».

C'era già una legge, in Italia, abbastanza vecchia, del 1994, la legge Galli, che parlava di questo ma è stata totalmente disattesa e mai applicata.

È tempo allora di formulare una serie di condizioni che possano giudicare economicamente la perdita del valore dell'ambiente. Questo è dato dal TEV, Total Economic Value, che tenta di dare organicità alla stima dei Servizi Ecosistemici.

La figura successiva indica alcune caratteristiche del costo ambientale o TEV attraverso indicazioni di possibili elementi di stima diretti o indiretti.



Queste indicazioni sono per ora a elementi sulla carta salvo la stima per via diretta come il valore d'uso di mercato. Ma il mondo scientifico si sta muovendo in tal senso e ci sono già pubblicazioni con itinerari di stima dei danni ambientali.

Per conto mio, però, una cosa che si può fare: valutare la capacità tampone e quali sono le perdite sotto forma di energia. Dal punto di vista dell'azione tampone, sappiamo che un ettaro di zona riparia, che vuol dire 333 metri per 30 metri, è in grado di abbattere tanto fosforo quanto un depuratore biologico da 10.000 abitanti equivalenti. Perciò se consideriamo il costo dell'impianto di depurazione biologica, i costi di esercizio e manutenzione per gli anni di attività avremo così il valore equivalente del Servizio Ecosistemico fornito dall'azione tampone della fascia riparia.

Meno diretta ma certamente più affine alla stima pecuniaria è l'uso del concetto di energia, che non è altro che l'energia chimica disponibile incorporata nella materia vivente ed è interpretabile come distanza dall'equilibrio termodinamico.

Vi sono state esperienze di calcolo dell'exergia per diversi generi di benthos ricavabile dall'algoritmo esposto di seguito

$$Ex = \sum_{i=0}^n (C_i \beta_i)$$

Dove:

C_i = concentrazione della biomassa benthonica dell' i -esimo componente;

β_i = fattore che esprime l'exergia posseduta dall' i -esima componente

In questo modo è possibile stimare indirettamente il valore di un SE, facendo riferimento all'incremento annuo di eco-exergia contenuta ad esempio nella biomassa totale che è espressa Kwatt e quindi in Kwh.

Un altro esempio modello è indicato da Fisher il quale ha calcolato il bilancio energetico di un torrente naturale che ammonta a 6.000 kcal/m²*anno, il che equivale a 7 Kwatt/m²*anno.

Una ulteriore stima proviene dalle indicazioni della *Academy for Applied Environmental Study (New York)* secondo le quali la produzione primaria netta (NPP) di un corso d'acqua funzionale, cioè produzione lorda (GPP) meno la respirazione, esprime una GPP pari a 20810Kcal/m²*anno che corrispondono a **24,2 KWh/m²*anno**

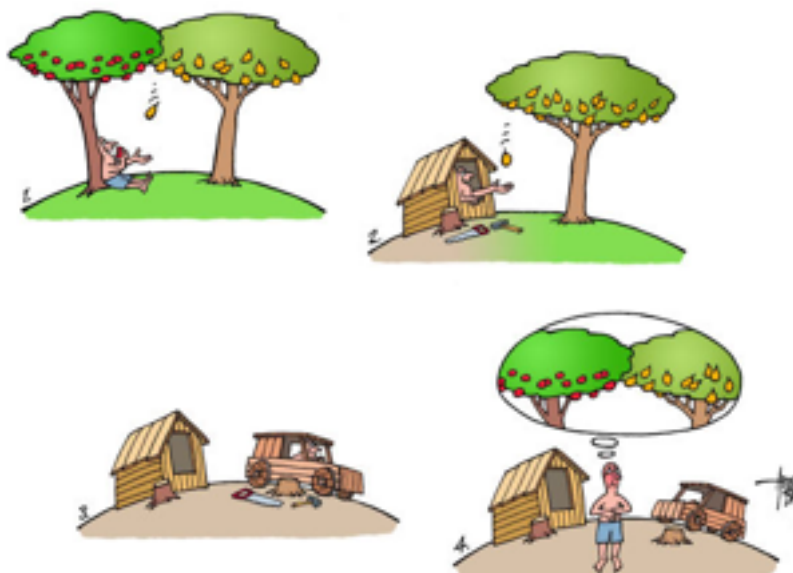
Queste stime non garantiscono l'intero costo dell'ambiente non è molto ma va considerato in somma ad altri stime di diverso tipo che si possono aggiungere nella formulazione del TEV. quindi dire quanto può essere la perdita, non solo romantica di ecologia, di biodiversità, ma anche di euro.

Io credo che bisogna buttarsi sullo studio dell'exergia, o dell'eco-exergia. Ci sono pochi lavori in giro, è uno spazio nuovo, perché i primi lavori sull'exergia risalgono a 10 anni fa, quando qualcuno ha cominciato a pensarci. Adesso è difficile da valutare, è difficile lavorarci sopra, anche dal punto di vista della ricerca, perché ci vuole tanto tempo, però io credo che sia il caso di occuparsene assieme al mondo ingegneristico.

In conclusione, cosa possiamo dire? Possiamo tentare una valutazione economica del Servizio Ecosistemico, riferito alla funzione tampone, al processo di ciclizzazione, al concetto di exergia di un corso d'acqua funzionale, quindi trovare un giusto compromesso tra uso idroelettrico e exergia funzionale.

Ciò che non riusciamo a fare ancora, in questo caso, è calcolare le voci che riguardano la biodiversità, l'importanza del corridoio fluviale, la resilienza, il valore turistico, ricreativo, educativo, culturale, di soddisfacimento percettivo e sensoriale. Per questo, non rimane altro, per il momento, affidarsi alla formulazione di un Giudizio Esperto, unica soluzione possibile sebbene contestata da più parti come troppo soggettiva. Tuttavia ricordo che nelle valutazioni statistiche utilizzando la Neural Net Theory e la Fuzzy logic, il giudizio esperto è uno dei parametri fondamentali.

Detto questo, concludo con un grazie a tutti voi per la pazienza e con un monito al nostro modo di vivere.



I sistemi ecologici o ecosistemi

Alla base di una definizione razionale di ecosistema sta l'osservazione che nessun organismo vive nell'isolamento, bensì è in relazione sia con l'ambiente fisico-chimico che lo circonda sia con altri esseri viventi

Innanzitutto un sistema ambientale è un sistema complesso e dissipatore, in grado cioè di scambiare l'energia con l'ambiente esterno, diminuendo così l'entropia del proprio sistema interno

In ecologia, perciò, esiste un **concetto di complessità** e di una crescente sensibilità per l'aspetto **multidimensionale** e di sistema a rete.

Un ecosistema non è una macchina ed il suo malfunzionamento non può essere adeguatamente analizzato solo scomponendo il sistema nei suoi componenti e considerando ciascuno di essi isolatamente

L'approccio deterministico, e di conseguenza il riduzionismo, è stato messo in discussione all'inizio del '900 (Poincaré, Plank, Einstein ecc.) con un modo nuovo di vedere la realtà, non più per parti, ma nella sua struttura complessa non semplificabile.

Cos'è un fiume

È un insieme di relazioni tra diversi comparti, biotici e abiotici, dove l'energia viene costantemente trasformata, rielaborata e utilizzata per le attività biologiche, cioè è un ecosistema.

Alla base di una definizione razionale di ecosistema sta l'osservazione che nessun organismo vive nell'isolamento, bensì è in relazione sia con l'ambiente fisico-chimico che lo circonda sia con altri esseri viventi. Da una parte queste interazioni sono necessarie per la stessa sopravvivenza e riproduzione.

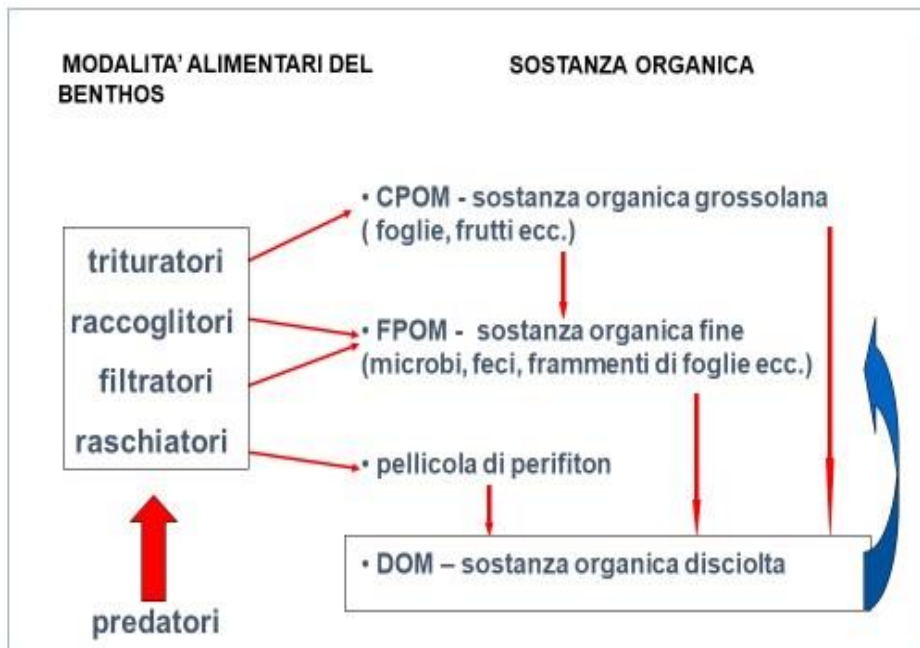
Un ecosistema fluviale si compone di due ambienti in stretta relazione tra loro:

- Ambiente bagnato
- Ambiente ripario

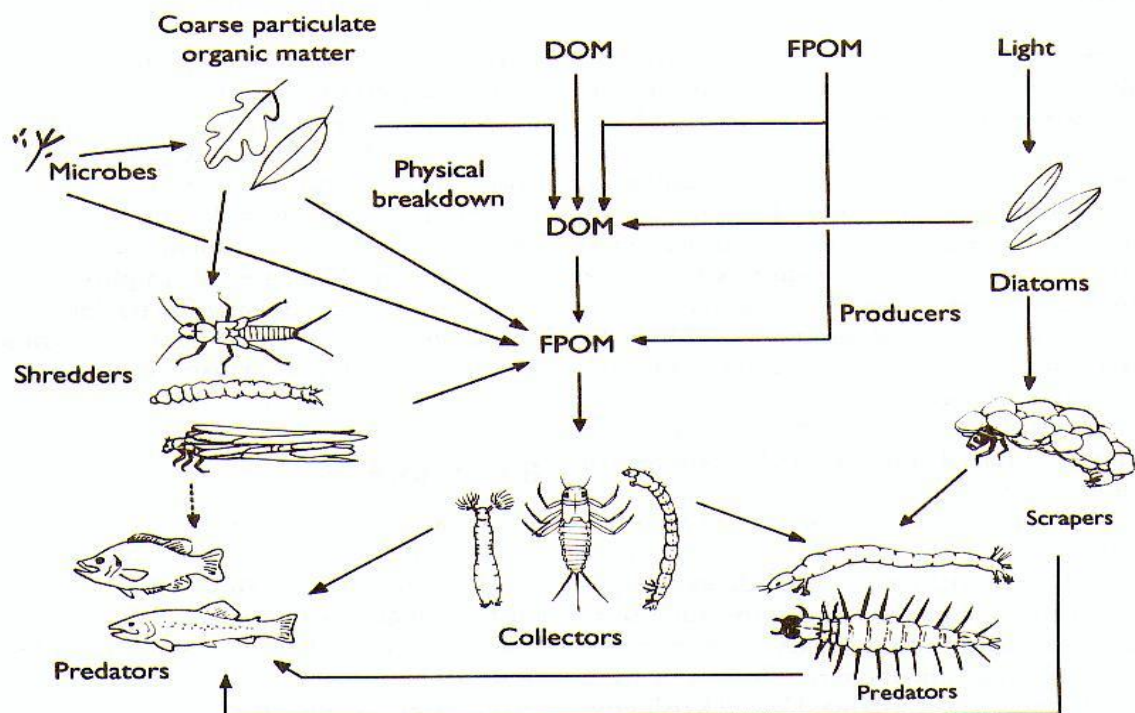
La porzione bagnata inoltre è costituita da diverse matrici biologiche:

- Benthos
- Perifiton
- Macrofite
- Pesci

RELAZIONI TROFICHE



RELAZIONI TROFICHE



Vegetazione riparia e sue funzioni

Controllo del funzionamento fluviale

- regolazione temperatura
- creazione e diversificazione habitat
- controllo del funzionamento trofico

Fascia tampone

(protezione ambiente acquatico)

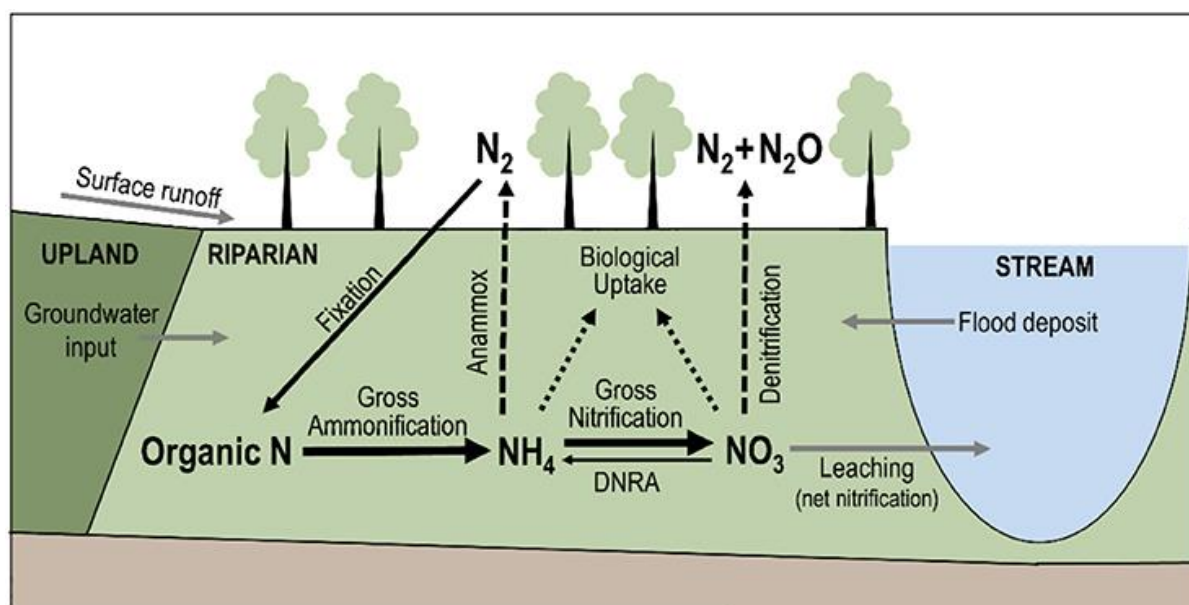
- filtro per sedimenti
- rimozione nutrienti

Interesse ambientale e sociale

- ecotono, creatore di biodiversità vegetale
- habitat per fauna selvatica
- consolidamento sponde
- protezione dalle piene
- funzione ricreativa e paesaggistica



Filtro per nutrienti la denitrificazione



QUALI INFLUENZE PUO' GENERARE L'IDROELETTRICO

Sebbene l'acqua venga restituita, nel tratto sotteso possono verificarsi dei disagi ambientali:

1. la carenza di acqua riduce la superficie bagnata del corso d'acqua , cioè la porzione popolata dal benthos, facendo diminuire la capacità di ciclizzazione della sostanza organica (S.O.) e di resilienza
2. il calo di portata genera una diversa morfologia di fondo e quindi può alterare la struttura della popolazione bentonica e incidere sulla funzionalità
3. minor acqua significa minor tirante e di conseguenza possibile maggiore riscaldamento delle acque
4. minor velocità di corrente significa maggior deposito di S.O. nelle zone di ristagno con il pericolo di aumento delle frazioni batteriche demolitrici
5. possibilità maggiore di sedimentazione di particelle fini con possibile occlusione degli interstizi e relativa cementazione del fondo
6. riduzione degli habitat e della biodiversità
7. incentivo alla invasione delle specie aliene
8. possibile deterioramento della fascia riparia per passaggio condotta

Nel caso di grandi derivazioni i disagi sono imputabili soprattutto a due aspetti:

- Problemi legati all'Hydropeacking
- Problemi derivanti dalle operazioni di svaso e pulizia dei bacini

Nel primo caso si tratta di alterazioni di flusso che non permettono il consolidamento di una comunità di viventi stabile e coerente con la tipologia naturale del fiume, ma più verosimilmente coerente con quella di un canale di scorrimento.

Nel secondo caso si tratta di problemi legati alla torbidità e all'accumulo di materiale fine che occlude gli spazi cementando il fondo e di conseguenza banalizzando l'ambiente.

Ma la domanda è:

E' possibile verificare tali evenienze e magari quantificarle? Con quali indicatori e indici e come quantificare l'influenza arrecata?

EFFICACIA DEGLI INDICI

Gli indici sono la conseguenza algoritmica delle informazioni degli indicatori legati alle diverse matrici (benthos, macrofite, periphyton, pesci, idro-morfologia) in grado di definire una scala di valori di qualità

Esistono indici che tentano di coniugare i diversi aspetti funzionali dell'ambiente come la capacità di ciclizzazione, la biodiversità, la capacità portante, la resilienza, la ricchezza, la competitività e altro.

Per non parlare dei vari indici legati all'ecologia del paesaggio come indici di percolazione, di connettività, di permeabilità, circuitazione e altri

Appare chiaro che per valutare un ecosistema non basta un indice ma ci sarebbe bisogno di una completa copertura delle diverse sfaccettature dell'ambiente

Ma per far questo non siamo ancora pronti e non siamo in grado di produrre indici esaustivi ed olistici

Perciò non esiste un indice unico (magari) ma dobbiamo ridurci all'assunzione delle informazioni in funzione degli scopi che ci siamo prefissati.

E se la bioindicazione ha fatto parecchi passi avanti negli ultimi 30 anni, siamo invece lontani nelle valutazioni economiche dei **Servizi Ecosistemici**

La Commissione Europea nel 2007 ha promosso uno studio globale dal titolo "L'Economia degli Ecosistemi e della Biodiversità"(The Economics of Ecosystem and Biodiversity, TEEB) con l'obiettivo di confrontare i costi della perdita di biodiversità con quelli di misure conservative.

Secondo la Direttiva *« l'acqua non è un prodotto commerciale al pari di altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale»*, ciò introduce il « principio di recupero dei costi dei servizi idrici compresi i costi ambientali e relativi alla risorsa»

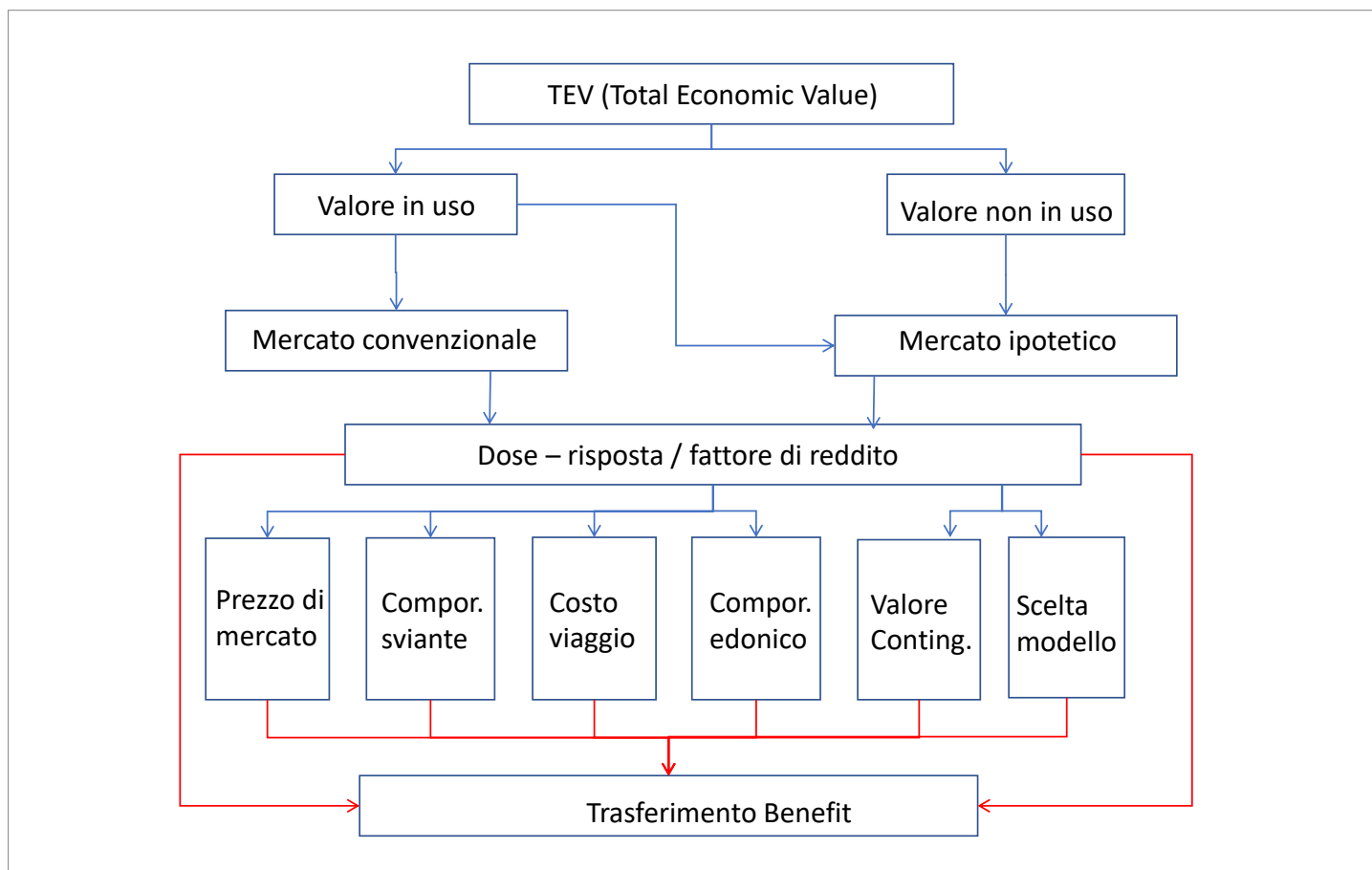
In Italia già esisteva una legge in tal senso da anni – la legge Galli 34/1994 – che però spesso è stata disattesa o dimenticata, ora sostituita dal DLgs 152/2006

Solo negli ultimi anni si è tentato un difficile percorso di convergenza cercando di modulare i significati ecologici con il loro valore attraverso una nuova disciplina conosciuta come economia ambientale.

La valutazione del Servizio Ecosistemico è spesso figlia del gap tra il mondo dell'ecologia e dell'economia e delle rispettive percezioni del valore.

Tale sfida è ora leggermente affievolita per l'accettazione del concetto di TEV o Total Economic Value.

La TEV è composta da vari voci che esprimono una valutazione parziale ed è dotata di collegamenti che esprimono una tassonomia elaborata da DEFRA(2007) , ovvero:



E' possibile stimare il costo della perdita di funzionalità di un corso d'acqua? Qual è il limite sostenibile di perdita?

Al giorno d'oggi, rifacendosi a quanto detto prima, possiamo solo tentare un approccio economico piuttosto semplice o semplicistico, ma l'unico sinora possibile

Si tratta di valutare soprattutto due cose:

1. La capacità tampone delle zone perifluviali
2. La perdita di superficie bagnata e quindi lavorativa per la ciclizzazione della sostanza organica o lavoro del biota, resilienza e capacità portante

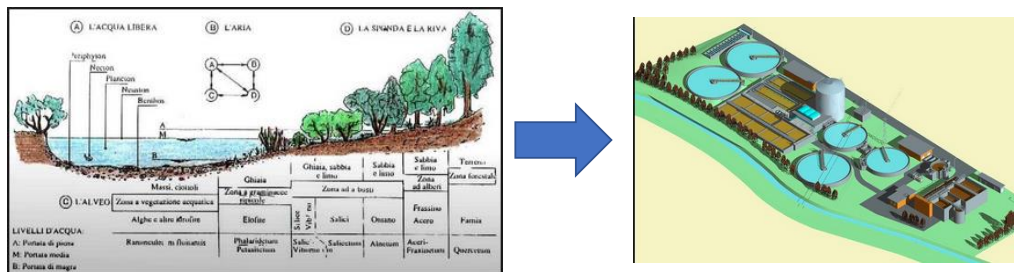
E' difficile contrapporre efficaci argomentazioni economiche allo sfruttamento dell'acqua per scopi idroelettrici, se non la dimensione ittica (perdita di pesci), mentre la dimensione ecologica e il SE dei fiumi è ancora di difficile soluzione

Efficienza della fascia riparia

La fascia tampone esercita il lavoro nascosto di tamponare gli apporti di nutrienti diffusi verso il fiume. L'efficienza del processo di abbattimento dei nutrienti diffusi della zona tampone è stata dimostrata ancora da Petersen negli anni '90, ovvero:

Una fascia perfluviale di **1 ha**, cioè 333 metri di lunghezza per 30 di ampiezza, vegetata e ben strutturata, può abbattere tanto azoto e fosforo quanto un depuratore biologico da **10.000 ab/eq.**

Perciò si possono fare delle deduzioni semplici considerando il costo di impianto, di esercizio e manutenzione nel tempo di un depuratore siffatto, è possibile farsi un'idea del costo del servizio ecosistemico offerto dalla fascia riparia



Un aiuto può derivare dal concetto di EXERGIA

L'exergia è intesa *«come l'energia chimica disponibile incorporata nei costituenti della materia vivente ed è anche interpretabile come distanza dall'equilibrio termodinamico».*

Nel caso del benthos
$$Ex = \sum_{i=0}^n (C_i \beta_i)$$

dove:

C_i = concentrazione della biomassa dell' i-esimo componente;

β_i = fattore che esprime l'exergia posseduta dall'i-esima componente

In questo modo è possibile stimare indirettamente il valore di un SE, facendo riferimento all'incremento annuo di eco-exergia contenuta ad esempio nella biomassa totale espressa come **Kwatt** e quindi in **Kwh**

E ancora

Considerando i dati di Fisher&Likens dove un tratto di torrente naturale ha un bilancio di circa 6000 Kcal/m²*anno che equivale a circa **7,0 KWh/m²*anno**.

Inoltre la produzione primaria netta (NPP) di un corso d'acqua è data dalla produzione lorda (GPP) meno la respirazione. Secondo la *Academy for Applied Environmental Study (New York)* un corso d'acqua funzionale esprime una GPP pari a 20810Kcal/m²*anno che corrispondono a **24,2 KWh/m²*anno**

Quanto riportato sopra è poca cosa rispetto al vero disagio patito dall'ambiente e quindi la strada per raggiungere un modello di stima dei Servizi Ecosistemici è ancora lunga.

La stima della perdita di funzionalità ecosistemica è ancora carente di indicatori efficaci e gli attuali indici ufficiali **non** sono in grado di descrivere il fenomeno perché sono tarati per altre esigenze quindi sono potenzialmente inutili.

Maggiore attenzione si dovrebbe indirizzare sulle stime con l'uso di una cassetta degli attrezzi dalla quale scegliere l'attrezzo più idoneo per lo scopo.

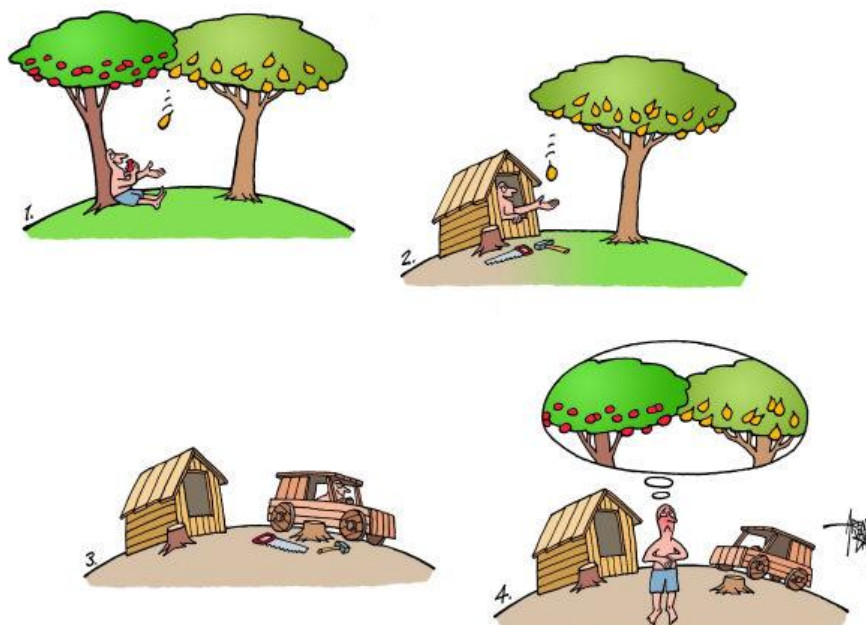
Inoltre si dovrebbero spendere maggiori energie sullo studio dell'exergia ecologica dei sistemi fluviali, con lo scopo di identificare un quadro energetico dell'ecosistema e un limite sotto il quale non procedere senza produrre danno effettivo non tamponabile con la resilienza del sistema.

In conclusione

Dai dati presenti in letteratura possiamo, a grosse linee è possibile tentare una valutazione economica del Servizio Ecosistemico riferito alla funzione tampone, al processo di ciclizzazione della S.O. e al contenuto di exergia di un corso d'acqua funzionale. Quindi trovare un giusto compromesso tra uso idroelettrico e exergia funzionale

Manca, tuttavia, la possibilità di valutare economicamente voci diverse dalla funzionalità come **la biodiversità** e **il corridoio fluviale**, **la resilienza**, oltre a valori come quello **alieutico**, **turistico**, **ricreativo**, **educativo**, **culturale**, **edonico**, **di soddisfacimento percettivo e sensoriale** o **altro** per giungere ad una equa valutazione del TEV.

In caso di carenza di strumenti valutativi son spesso accettati nel TEV il **GIUDIZIO ESPERTO** come parametro di valutazione.



GRAZIE PER L'ATTENZIONE



DIRITTI DI USO CIVICO E DELLE COMUNITÀ LOCALI SULLA GESTIONE DELL'ACQUA

Prof. Avv. VINCENZO CERULLI IRELLI

Professore ordinario di diritto amministrativo presso la Facoltà
di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma "Sapienza"

La mia breve relazione, che ha ad oggetto i diritti delle Comunità locali sulle acque del territorio, con riferimento allo sfruttamento delle stesse a scopo di produzione idroelettrica, è stato intitolato dagli organizzatori del convegno con riferimento ai "diritti di uso civico" (probabilmente perché essi erano consapevoli del fatto che dei diritti di uso civico mi sono sempre occupato anche qui nel Trentino).

Ma invero, i diritti delle Comunità locali a carattere collettivo che riguardano le risorse idriche come altri aspetti dell'ambiente e del territorio, non possono essere ascritti sul piano tecnico giuridico ai diritti di uso civico che hanno un contenuto prettamente patrimoniale; diritti che sono molto ricchi qui nel Trentino come in altre regioni italiane e hanno ad oggetto boschi, pascoli, terreni agricoli e anche determinati usi delle acque come ad esempio la pesca, ma non le acque in sé che appartengono alla comunità nazionale attraverso i suoi enti esponenti di governo. Si tratta di diritti piuttosto ascrivibili a quelli con oggetto l'ambiente nel suo insieme, l'ambiente come bene comune.

Il tema oggetto del nostro incontro evidenzia tre differenti problematiche, collegate al tema dello sfruttamento a scopi idroelettrici delle acque pubbliche; problematiche tra loro in qualche modo conflittuali o comunque non omogenee.

La prima problematica è quella dell'acqua come bene capace di produrre energia, come bene economico. La seconda problematica è quella dell'acqua come bene ecologico-ambientale, come materia che vive. Prima di me, la relazione del prof. Siligardi, di grandissimo interesse, ci ha illustrato la natura delle acque, dei corpi idrici, come beni che vivono nella natura, che costituiscono elementi fondamentali dell'ambiente. La terza problematica è quella dei diritti delle comunità locali: l'acqua è parte essenziale del territorio e dell'ambiente naturale nel quale le comunità locali vivono, con le loro tradizioni, le loro abitudini, la loro cultura, svolgono il proprio lavoro, sentono il territorio parte di se stessi. Questo insieme territoriale e ambientale, del quale l'acqua è elemento fondamentale, forse il principale, è anche patrimonio delle comunità locali.

Intorno al tema convivono e si scontrano più interessi, un interesse economico-industriale, un interesse ambientale e il complessivo interesse rappresentato dai diritti delle comunità locali.

Questi tre diversi aspetti della materia sono in qualche modo tutti presenti nella nostra legislazione, anche se l'interesse ecologico-ambientale è emerso solo nella fase più recente, negli ultimi decenni, quindi è più giovane di quelli presenti alla nostra attenzione e anche nella nostra legislazione. È già stato notato, con riferimento al tema complesso dello sfruttamento delle acque, che gli ingegneri hanno alle spalle decenni e decenni, anzi, secoli di tradizioni, di studi, mentre gli ecologisti hanno alle spalle una tradizione di pochi anni, di qualche decennio. Una esperienza tradizionale e consolidata a fronte di un'esperienza ancora in formazione.

Nel nostro ordinamento – e in anche in altri – l'acqua è considerato un bene demaniale. Un bene demaniale un po' particolare perché, in realtà, è un bene che fa parte della natura ed è aperto agli usi della collettività. La dottrina più recente, infatti, parla di bene demaniale in proprietà collettiva. Si è parlato anche di diritto all'acqua, con espressione un po' enfatica ma significativa. Che si tratti di bene in proprietà collettiva è affermazione forse esagerata ma certamente si tratta di un bene oggetto di diritti e di usi collettivi. L'aspetto dominicale, proprietario, è del tutto sparente. Cosa vuol dire che lo Stato è proprietario delle acque? Non vuol dire niente. Lo Stato e adesso le Regioni gestiscono le acque in base a una serie di norme positive che impongono obblighi di polizia, di controllo, di gestione, lo ius concedendi in ordine ai diversi usi, e così via.

Peraltro, non possiamo ignorare il fatto che in virtù di una giurisprudenza molto importante della Corte di Cassazione (v. part., Cass. S.U. 14.2.2011 n. 3665), lo stesso concetto di bene demaniale si è modificato. Per esempio, la Corte di cassazione con riferimento alle valli di pesca della laguna veneta (anch'esse beni idrici) ha affermato che il bene è pubblico per essere fonte di un beneficio per la collettività. Sono beni che, per loro estrinseca natura, sono caratterizzati da un godimento collettivo e, indipendentemente dal titolo di proprietà, pubblico o privato, risultano funzionali agli interessi della stessa collettività.

Viene in prima linea non più l'aspetto demaniale, statale, l'aspetto proprietario, ma viene in prima linea l'aspetto della collettività, del carattere collettivo del bene, dell'essere aperto e destinato a soddisfare gli usi e, quindi, i diritti della collettività.

Bisogna dire, inoltre, che la nostra legislazione, che credo sia avanzata, già con la legge cd. sulla difesa del suolo (l. 18.5.1989 n. 183) prevedeva che le attività di pianificazione, programmazione degli interventi destinati a realizzare la tutela del suolo e il risanamento idrogeologico prevedessero la razionale utilizzazione delle risorse idriche superficiali e profonde, con una efficiente rete idraulica, irrigua ed idrica, garantendo, comunque, che l'insieme delle derivazioni non pregiudicassero il minimo deflusso vitale negli alvei sottesi nonché la polizia delle acque (v. ora nello stesso senso art. 56 codice ambiente d.lgs 3.4.2006 n. 152).

Anche la successiva cd legge Galli, 5.1.1994 n. 36, ha dato ampio riscontro a questo aspetto plurimo che la disciplina delle acque presenta. Basti ricordare che i principi stabiliti dalla legge su questo punto sono molto chiari, laddove da una parte sono state pubblicizzate tutte le acque, quindi si è superato quel vecchio problema di stabilire qual è l'acqua pubblica e qual è l'acqua privata – tutte le acque sono pubbliche – ma sono pubbliche perché costituiscono una risorsa che è salvaguardata e utilizzata secondo criteri di solidarietà. Emerge dunque l'aspetto dei diritti delle collettività e qualsiasi uso delle acque è effettuato salvaguardando le aspettative e i diritti delle generazioni future – la comunità è responsabile per il suo prosieguo, per il suo progresso nel tempo e nella storia – a fruire di un integro patrimonio ambientale.

Così gli usi delle acque, che pure restano plurimi e, come ben sappiamo, sono anche di carattere industriale, sono però indirizzati al risparmio e al rinnovo delle risorse, per non pregiudicare il patrimonio idrico, la vivibilità dell'ambiente, l'agricoltura, la fauna e la flora acquatiche, i processi geomorfologici e gli equilibri idrologici.

Quindi, ci troviamo di fronte a un assetto legislativo molto articolato, a fronte del vecchio assetto legislativo, quello che fu fissato dalla legge, tuttora in gran parte vigente, del 1933 (R.D. 11.12. 1933 n. 1775), nella quale, invece, veniva considerato come il principale interesse da perseguire quello dello sfruttamento dell'acqua al fine della produzione di utilità di vario tipo, tra cui, in prima linea, quella intesa alla produzione dell'energia elettrica.

Ma già nella legge del 1933, legge pure tutta intesa a obiettivi produttivi, l'idea che lo sfruttamento dell'acqua incidesse sui diritti delle comunità locali era presente. La legge infatti prevedeva – e tuttora prevede, perché è in vigore – che una determinata quota di energia prodotta dovesse essere riservata alle comunità locali (art. 52, R.D. cit.) a favore dei comuni rivieraschi ad uso dei servizi pubblici, e ancora prevedeva, a carico dei concessionari un ulteriore canone annuo a favore di comunità rivierasche, ripartito tra gli enti, tenuto conto delle situazioni economiche delle popolazioni locali e dell'entità del danno subito in dipendenza della concessione (art. 53, R.D. cit.).

Questo vuol dire che già nel legislatore di allora era presente l'idea che la concessione per lo sfruttamento produttivo dell'acqua producesse un danno in capo alle comunità locali. E ciò significa che il legislatore riteneva che le comunità locali avessero un diritto in ordine alla salvaguardia e all'uso delle acque, perché un danno giuridicamente risarcibile si produce, per definizione, in ordine a diritti, cioè a situazioni giuridicamente protette alla stregua dell'ordinamento. Lo sfruttamento stesso dell'acqua, in quanto toglie una parte delle risorse o l'uso complessivo della risorsa dal patrimonio delle comunità locali, produce un danno e questo danno viene ad essere in parte risarcito da questo ulteriore canone, che la legge di allora prevedeva in capo ai concessionari.

Successivamente, dopo la guerra, fu istituito il canone BIM da una legge assai avanzata del 1953 (l. 27.12.1953 n. 959). Tale legge prevede un canone in capo ai concessionari per venire incontro e concorrere all'approntamento di aiuti da apportare alle popolazioni di quei territori, dalle cui risorse i concessionari traggono beneficio. Risorse dei territori e quindi delle popolazioni che vivono sui territori.

Una ricchissima giurisprudenza, sia della Corte Costituzionale, sia dei tribunali delle acque, che successivamente si è formata, ha stabilito che questo canone della legge del 1953 non ha nulla a che fare con il canone demaniale, perché il canone demaniale è il prezzo della concessione, che impone lo Stato a fronte della concessione; questo canone, è una prestazione patrimoniale imposta *“a fini solidaristici”*, e perciò *“non attiene alla materia dell'utilizzazione delle acque... il sovracanone è attribuito a un fondo... impiegato esclusivamente a favore di un progresso economico e sociale delle popolazioni”* e perciò si differenzia dal canone demaniale per destinatario, finalizzazione (il progresso economico e sociale delle popolazioni), natura giuridica (prestazione patrimoniale imposta a fini solidaristici) e perciò attiene alla finanza locale. In conseguenza, è stata dichiarata incostituzionale una legge della provincia di Bolzano che prevedeva la riscossione dei sovracani BIM da parte della Provincia sottraendoli ai Consorzi di Comuni del Bacino (v. Corte cost. n. 38/1965: il sovracanone BIM è posto a carico dei concessionari dei Bacini montani come *“concorso per l'approntamento di aiuti da portare alle popolazioni di quei territori dalle cui risorse i concessionari traggono beneficio”*, anche con riferimento all'art. 44 Cost.; Corte cost. n. 533/2002; Trib. Sup. Acque.....).

Questo è il quadro, ormai consolidato, della nostra legislazione nella materia.

Recentemente la competenza in materia di grandi concessioni idroelettriche è passata alle Regioni (art. 12 d.lgs 16.3.1999 n. 79 e succ. modif. *“Le regioni, ove non ritengano sussistere un prevalente interesse pubblico ad un diverso uso delle acque, incompatibile con il mantenimento dell'uso a fine idroelettrico, possono assegnare le concessioni di grandi derivazioni idroelettriche”* ad operatori economico individuati mediante gara, a società a capitale misto, mediante forme di partenariato pubblico/privato) e, quindi, alle Province, per quanto riguarda il Trentino-Alto Adige. Ai sensi dell'art. 13 dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige (D.P.R. 31.8.1972 n. 670; come modif. da ultimo dall'art. 1, comma 833 L. 27.12.2017 n. 205; e dall'art. 1, comma 77 l. 27.12.2019 n. 160) le province disciplinano con legge regionale modalità e procedure di assegnazione delle concessioni per le grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico; durata delle stesse; criteri per la determinazione dei canoni di concessione per *“l'utilizzo e la valorizzazione del demanio idrico ... nonché le modalità di valutazione degli aspetti paesaggistici e di impatto ambientale, determinando le conseguenti misure di compensazione ambientale e territoriale, anche a carattere finanziario”*.

Una riforma importante, senz'altro da condividere.

Il bene acqua appartiene alla comunità nazionale ma, in realtà, oggi appartiene alle comunità regionali e locali, attraverso il loro ente di pertinenza, che dispone del potere concessorio, nonché di altri poteri di polizia. Come abbiamo visto, però, intorno al bene acqua, ai suoi molteplici usi, si incardina il diritto delle popolazioni locali.

E occorre osservare, con soddisfazione da parte degli studiosi della materia, che la Provincia di Trento, è intervenuta in materia, modificando la l.p. Trento 6.3.1998 n. 4 che disciplina l'esercizio delle competenze della Provincia di Trento in materia di energia e di concessioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico.

In particolare, con l'art. 1 bis 1 della citata legge n. 4/1998 (inserito dall'art. 15 l.p. Trento 15.12.2004 n. 10; modif. succ. dall'art. 44 l. p. Trento 21.12.2007 n. 23, nonché ancora modif. dall'art. 69 l.p. 27 del 27.12.2010 e art. 62 l.p. 27.12.2011 n. 18) si prevede anzitutto che per il rilascio delle concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico la Provincia accerti *“previamente ... se sussista un prevalente interesse pubblico a un diverso uso delle acque, in tutto o in parte incompatibile con l'uso a fine idroelettrico, o se sussiste un interesse di terzi ad un uso diverso delle stesse, in tutto o in parte incompatibile con l'uso a fine idroelettrico”* specificando che detto interesse *“pubblico prevalente sussiste anche nel caso di diretto utilizzo delle acque pubbliche, anche a scopo idroelettrico, da parte dell'ente proprietario mediante strutture alle proprie dirette dipendenze qualora assuma prioritaria rilevanza la sicurezza delle popolazioni e dei territori a valle delle opere di presa ovvero delle opere che determinano l'invaso”*.

La norma prevede che ciascun anno la Giunta provinciale individui le concessioni in scadenza entro cinque anni al fine di procedere con l'assegnazione mediante procedura selettiva, attraverso la predisposizione di

bandi di gara, i cui contenuti sono normativamente stabiliti. Tra i criteri che detti bandi devono contenere, vi è quello relativo all'imposizione al concessionario del rispetto di obblighi e vincoli inerenti la tutela e la valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio, con riguardo anche al mantenimento di specifiche quote di invaso in determinati periodi dell'anno. Il bando di gara deve altresì prevedere e determinare i canoni annui e i criteri per il loro adeguamento dovuti dal concessionario per l'utilizzo delle acque (comma 2, lett. e) nonché *"gli ulteriori oneri a carico dei concessionari, inclusi i sovracanonici a favore degli enti locali del bacino idrografico di pertinenza"* i quali terranno conto *"degli effetti delle trasformazioni ambientali provocati dall'impianto o dagli impianti oggetto della gara"* (comma 2, lett. g).

La riforma legislativa ha poi disciplinato espressamente la proroga decennale delle concessioni in essere stabilendo (commi 15-ter – 15 decies) che la domanda di proroga, a pena di inammissibilità, deve prevedere *"ulteriori impegni irrevocabili da parte del concessionario"*.

Tra detti *"ulteriori impegni"* vi è la corresponsione alla Provincia di due canoni aggiuntivi: l'uno più generico, l'altro più diretto alle problematiche ambientali.

Ed infatti il comma 15 quater dell'art. cit., alla lett. a) prevede l'obbligo per il concessionario di versare annualmente alla Provincia, durante il periodo di proroga *"un canone aggiuntivo rispetto ai canoni, sovracanonici ed alla cessione di energia gratuita in essere, pari ad euro sessantadue e cinquanta centesimi (62,5) per ogni kW di potenza nominale media di concessione in essere alla data di rilascio della proroga e salvo l'aggiornamento"*; alla lett. e) del medesimo comma è previsto l'obbligo in capo al concessionario di versare annualmente alla Provincia, durante il periodo di proroga, *"per il concorso al finanziamento di misure e di interventi di miglioramento ambientale, euro cinque (5), e salvo l'aggiornamento ... per ogni kW di potenza nominale media di concessione in essere alla data di rilascio della proroga, nonché obbligo di consentire quanto necessario per l'esecuzione dei predetti interventi"*. In relazione a tale ulteriore canone, la norma chiarisce che la Giunta provinciale, d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali, *"individua le misure e gli interventi di miglioramento ambientale finanziabili con le somme introitate"*, anche stabilendo che una quota delle somme possa essere destinata *"al finanziamento degli oneri derivanti da operazioni di indebitamento già contratte per la realizzazione delle predette tipologie di misure o interventi"*.

Questi canoni aggiuntivi sono attribuiti dalla Giunta provinciale, previa intesa con il Consiglio delle autonomie locali, ai Comuni e loro forme associative in tutto o in parte, secondo criteri di riparto e di assegnazione determinati tenendo conto in particolare degli oneri ambientali derivanti dalle concessioni nonché della finalità di un'equa ripartizione tra gli enti locali dei benefici economici comunque derivanti dalle attività elettriche svolte sul territorio provinciale (comma 15 septies).

Detti canoni si vanno a sommare ai canoni, demaniale, rivierasco, BIM che i concessionari devono comunque corrispondere sulla base della disciplina generale.

Perché questa attribuzione da parte della Provincia dei canoni ai Comuni cioè alle comunità locali che essi rappresentano? Non si può ritenere che la Provincia disponga dei canoni come se fossero cosa propria. Se essi sono stati attribuiti ai Comuni vi è una ragione in diritto. E invero, vi è una ragione in diritto che la provincia con saggezza e lungimiranza ha tenuto presente. In realtà, la Provincia ha riconosciuto nei Comuni, o nei loro consorzi, il fatto di essere esponenziali di comunità locali, le quali, in ordine all'uso e allo sfruttamento delle acque, esercitano propri diritti. Sulla stessa linea di quanto riconosciuto dalle norme che abbiamo citato, anche risalenti, circa il riconoscimento dei diritti delle popolazioni locali all'uso delle acque o più precisamente al ritorno in loro favore di una parte delle risorse ritraibili dalle utilizzazioni del corpo idrico. Dietro a questo dato vi è il riconoscimento, ampiamente valorizzato dagli studiosi di ecologia, anche nell'ambito di questo convegno, che l'acqua è un pezzo fondamentale dell'ambiente circostante la vita dell'uomo, segnatamente nelle regioni di montagna, nell'ambito delle comunità locali nel quale l'uomo vive. Da ciò il carattere collettivo e non individuale di questi diritti come una sorta di diritti di uso pubblico. Il diritto della comunità a godere e a passeggiare nei parchi, a vivere in un ambiente salubre, a godere del paesaggio circostante, e così via.

Come si vede, siamo nell'ambito della tematica dei beni comuni, sulla quale tanto si è scritto e che ha avuto riscontro nella giurisprudenza della Suprema Corte che sopra ho citato.

Ma nella nostra tematica emerge un altro aspetto di carattere propriamente sociale, che è importantissimo, perché negli ultimi decenni è emerso, sul piano nazionale, un fenomeno molto preoccupante, quello dell'abbandono della montagna da parte delle popolazioni locali e segnatamente delle generazioni più giovani. Fenomeno che è presente in maniera molto massiccia in altre parti del Paese, forse meno in provincia di Trento, la quale è più stata attenta agli interessi di popolazione di montagna; e si tratta comunque un fenomeno molto preoccupante, perché invero in montagna non c'è sufficiente capacità di offrire lavoro consono alle esigenze della vita moderna e adatto alle aspirazioni delle popolazioni giovanili. Occorrer perciò apprestare politiche che creino nelle zone di montagna occasioni di lavoro attraverso investimenti nei diversi settori di pertinenza, dall'agricoltura al turismo, tali da invertire il fenomeno in atto. E in questa prospettiva, si muove anche l'orientamento inteso a dare nuova vitalità agli usi civici, intesi in senso moderno, come diritti che appartengono a una collettività locale e che consentono lo sfruttamento produttivo, naturalmente in certi limiti, del proprio territorio: il bosco, il pascolo, il taglio della legna, le segherie, l'agricoltura di montagna, eccetera. Questo ha un obiettivo chiaro, sul piano politico, quello di far sì che, nei limiti del possibile, vengano ripristinate le condizioni di vita per la gente di montagna.

Di questa politica, purtroppo in gran parte del Paese ancora molto carente, una componente importante è data dal riconoscimento del diritto dei comuni e quindi dalle comunità locali, di accedere almeno in parte ai proventi che lo sfruttamento della risorsa idrica produce. Come la provincia di Trento ha dato prova di riconoscere e valorizzare.

La componente collettivistica del diritto al canone, gioca dunque un duplice ruolo: quello del riconoscimento del vero e proprio diritto della comunità a una parte delle risorse provenienti dallo sfruttamento idrico a titolo di risarcimento a fronte delle risorse che alla comunità stessa vengono sottratte, ma d'altra parte, gioca il ruolo di carattere propriamente politico di approntare risorse attraverso misure che producano degli effetti in ordine al ripristino delle condizioni di vita della gente di montagna.

Da qui, anche l'impostazione dello stesso canone BIM, che è riferito ai comuni rivieraschi di montagna – e così deve essere – perché serve a questo fine: per venire incontro ai bisogni della gente di montagna.

Leggo sul giornale un'intervista del Vice Presidente della Provincia, onorevole Tonina, in cui preannuncia – sono veramente rimasto molto colpito dalla saggezza di questa impostazione – che nella nuova legge, che credo sia in corso di preparazione qui in Provincia di Trento, le quote dei canoni delle somme aggiuntive saranno destinate ai Comuni, mentre restano invariati i sovracanonici BIM. La Provincia di nuovo prende l'impegno a mantenere questa direzione, che già era presente nel precedente protocollo, e che riconosce, per l'appunto, questa indiscutibile realtà di carattere giuridico, legislativo, ma anche politico e sociale, che sta dietro tutta la nostra problematica.

Dice ancora il Vice Presidente: "Il disegno di legge introduce anche un canone ambientale, che sarà destinato ai Comuni o a loro forme associative, secondo modalità da definire nell'ambito del protocollo". Ci troviamo quindi di fronte a un quadro, adesso, abbastanza compiuto, che cerca di contemperare i diversi interessi presenti nella nostra materia: quello industriale e produttivo, quello ambientale e quello di tutela dei diritti delle popolazioni locali.

Nella realtà della provincia di Trento, quale emerge dai contributi a nostra disposizione, la dialettica, in un certo senso conflittuale, che è propria del nostro tema, si rappresenta in maniera particolarmente evidente. Da una parte vi è una realtà di sfruttamento delle risorse idriche della provincia molto incisivo, anche per l'entità delle risorse idriche del territorio, sfruttate per la produzione dell'energia elettrica. Una delle realtà territoriali più sfruttate a questi fini dall'industria idroelettrica. Ma ciò produce un risultato rilevante in termini economici a favore sia della provincia e sia delle comunità locali, visto l'ammontare dei canoni a oltre 100 milioni

di euro all'anno, dei quali intorno ai 25 milioni dirottati verso le comunità locali. Quindi, ci troviamo di fronte ad un rilevante sfruttamento industriale delle acque che produce però a sua volta un ritorno importante per la collettività territoriale. Un ammontare finanziario da utilizzare per misure di ripristino ambientale, principalmente da parte della provincia e altra parte, quella dirottata verso i comuni tra sovracanone BIM e canoni imposti da leggi provinciali da utilizzare per far fronte ai bisogni economici e sociali delle comunità locali.

Dall'altra parte, però, sappiamo quanto sia difficile salvaguardare l'assetto ecologico di un corpo idrico, a fronte dello sfruttamento industriale e di altri usi, per esempio l'irrigazione, per esempio il defluire delle acque reflue, cioè tutta una serie di usi, di carattere industriale, che impegnano la risorsa idrica e il corpo idrico, nel suo complesso, e che rendono difficile salvaguardarne l'equilibrio ecologico.

Da questo come usciamo? Questo è qualcosa che va al di là del problema dei canoni, del problema dei bisogni delle comunità locali, qui ci troviamo di fronte a un problema tecnico, cioè come salvaguardare l'equilibrio ecologico di un corpo idrico, che è un bene comune e quindi non può certo essere trascurato, a fronte di esigenze altrettanto importanti e utili anche per la collettività, date dal fatto che il corpo idrico produce degli utili, produce dei risultati produttivi indispensabili e produce anche un utile in termini di risorse economiche.

Cerulli Irelli (risposta alla domanda dal pubblico):

I Comuni devono partecipare: questo mi pare veramente fuori discussione ed è uno dei risultati dell'assemblea di oggi. Se viene riconosciuto un diritto o un interesse forte delle comunità locali, questo non può non avere riscontro sul procedimento. Ho qui uno dei libri usciti in materia, che si chiama "Il diritto all'acqua", del professor Iannello di Napoli, il quale proprio sulla partecipazione procedimentale più insiste, al fine di stabilire il carattere pubblico, collettivo, delle risorse idriche.

Io ho parlato di Comuni, ma è ovvio che ci sono le ASUC e, laddove ci sono le ASUC, ci sono anche le ASUC, oltre ai Comuni. Qui però si pone un problema e gli amici che si occupano di usi civici lo sanno bene, un po' delicato: il rapporto tra il Comune e l'ente esponenziale della comunità di abitanti, come comunità titolare dei beni collettivi. I Comuni hanno sempre pensato di essere loro gli enti esponenziali della comunità di abitanti, invece così non è. Una legge nazionale di due anni fa, ancora non attuata, a dir la verità, ha risolto il problema, almeno a grandi linee, dicendo che ogni comunità di abitanti titolare di beni civici deve avere il suo ente esponenziale, che si chiama dominio collettivo. Questo ente esponenziale ha natura privatistica, non più pubblicistica.

Questa legge non si applica in Trentino direttamente, perché il Trentino ha competenza primaria in materia di usi civici, però stabilisce dei principi importanti della materia, che poi troveranno la loro fase attuativa.

Il corpo idrico fa parte della proprietà collettiva della comunità di abitanti? Probabilmente no, perché ormai, dalle leggi antiche dello Stato nazionale, lo Stato ha avvocato a sé i corpi idrici. Anche se in origine anch'essi facevano parte del patrimonio collettivo delle comunità di abitanti, ormai sui corpi idrici credo che questo diritto collettivo dominicale, proprietario, della comunità di abitanti, non si possa più predicare.

Per questo noi parliamo non di diritto civico, ma parliamo di un interesse protetto, riconosciuto in capo non alla comunità di abitanti intesa come quella titolare dei beni civici, ma alla comunità di coloro di cui il Comune è l'ente esponenziale, quindi una comunità più ampia, una comunità politica, in ordine alla gestione, ai modi di utilizzo e alla tutela delle risorse idriche. Vedo quindi più il Comune, in questa veste, invece che le ASUC o altre forme aggregative della comunità di abitanti.

Gli utenti: qui c'è un problema più generale, cioè, nel momento in cui noi abbiamo intrapreso la strada della liberalizzazione dei grandi servizi – telefonia, distribuzione dell'energia elettrica, e così via – è avvenuto qualcosa che potrebbe anche essere oggetto di riflessioni critiche perché, nel momento in cui si è aperta al

mercato una serie di servizi, il mercato ha le sue leggi e, infatti, in materia di servizio idrico di acqua potabile, si è posto il problema che è stato oggetto di un referendum tenuto soltanto qualche anno fa. Probabilmente un referendum di impostazione sbagliata, ma lì il problema era se l'acqua, almeno per quell'aspetto della sua utilità, cioè l'acqua potabile, il servizio igienico alimentare alle popolazioni, dovesse conservare un carattere del tutto pubblico, con il diritto di accesso di ciascuno all'acqua, salvo pagamento dei costi del servizio, senza apertura al mercato. Questa resta un'impostazione ancora da verificare, ma ha il suo fondamento.

L'osservazione rilevata dal nostro amico qui presente è che, se non capisco male, se anche nell'ambito delle concessioni per la produzione di energia elettrica, dove il servizio è dato proprio dall'energia elettrica prodotta, che va poi a vantaggio della popolazione generale, nel procedimento concessorio ci debba anche essere una presenza dei rappresentanti dei consumatori, che, per esempio, possono avere un interesse ad una certa gestione delle tariffe.

Questo è un tema che potrebbe essere portato all'attenzione nazionale, o anche provinciale, che viene a incidere su un discorso più generale su come si aggregano e si organizzano i consumatori per essere presenti nelle procedure amministrative, relative alla concessione dei servizi. È un discorso più generale, che per adesso non mi pare abbia audience nei vari itinerari legislativi in corso. Certamente però è un tema che qui è stato sollevato e che mi sembra meriti adeguata riflessione.

Per il legislatore provinciale – credo che qui sia presente il Presidente, quindi mi permetto solo una rapida indicazione – credo che due punti debbano essere propriamente oggetto della nuova legge. Prima Florenzano l'ha indicato bene: quello che era un regime provvisorio previsto per le proroghe delle concessioni deve diventare un regime definitivo, cioè gli ulteriori canoni devono diventare una componente ulteriore del canone di base. Come viene confermato e come risulta chiaro anche dai principi legislativi, però, questa componente del canone deve mantenere quella destinazione agli enti locali che già il legislatore provinciale aveva previsto in sede di proroga. Questo certamente deve essere oggetto di una specifica previsione legislativa.

L'altra questione è quella che abbiamo sollevato: rivedere i procedimenti concessori al fine di consentire una maggiore partecipazione delle collettività locali, attraverso i loro rappresentanti.

Per il resto, esiste già la disciplina, non c'è bisogno di modificarla più di tanto, almeno per quanto mi concerne.



LA NUOVA DISCIPLINA IN MATERIA DI CONCESSIONI IDROELETTRICHE: IL RUOLO DEGLI ENTI LOCALI

Prof. Avv. DAMIANO FLORENZANO

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento

LA NUOVA DISCIPLINA IN MATERIA DI CONCESSIONI IDROELETTRICHE: IL RUOLO DEGLI ENTI LOCALI

Ringrazio gli organizzatori, che mi hanno invitato e coinvolto nell'iniziativa, così come, aggiungo, ringrazio i relatori che mi hanno preceduto: le loro relazioni hanno illustrato il "razionale", ossia la realtà sulla quale pretende innestarsi la disciplina legislativa di recente introduzione e pure quella di prossima approvazione, in relazione alle quali svolgerò le mie considerazioni.

Un particolare ringraziamento al professor Cerulli Irelli, i cui pregevoli lavori scientifici nella materia sono a tutti noti, per aver illustrato, da par suo e volando alto, il ruolo delle Comunità e le problematiche connesse, ivi compreso l'avvio dell'esperienza dei diritti di prelievo a favore dei Comuni.

Adesso la parabola discende; il tema a me assegnato, concerne, appunto la "nuova disciplina" e "Il ruolo degli enti locali".

Il mio intervento non si incentrerà sull'illustrazione dei contenuti della nuova disciplina; mi soffermerò, invece, sul ruolo degli enti locali – da intendersi Comuni o enti di secondo livello formati dai Comuni, ad esempio consorzi di BIM – che scaturisce dalla disciplina statale e regionale o provinciale vigente e su come il medesimo potrà essere integrato nell'ambito delle discipline regionali e provinciali di prossima adozione.

Ora, tutti abbiamo ben presenti le coordinate rilevanti; nel contempo, abbiamo contezza dello stato (non avanzato) delle iniziative delle Regioni e delle Province Autonome, chiamate appunto a dettare la disciplina per dare attuazione al nuovo disegno di regionalizzazione della competenza in punto di grandi derivazioni idroelettriche.

Orbene, come sovente accade, anche in questo caso, per definire le prospettive, occorre conoscere il percorso che ci ha consentito di giungere fin qui. Per questo ringrazio il professor Cerulli Irelli, perché, con la sua relazione, ha già avuto modo di soffermarsi sulla descrizione dei canoni che, ormai da gran tempo, sono destinati ai Comuni, sollevandomi così da dover indugiare anche io su detta illustrazione.

Volendo descrivere il "ruolo" sino ad oggi svolto, non posso non precisare, sin da subito, che i medesimi non sono stati titolari di funzioni amministrative, né, tantomeno, di funzioni normative.

L'assenza di competenze di tal tipo è ben spiegabile. Il tema delle concessioni di grande derivazione idroelettrica coinvolgeva, da una parte, investimenti di ampia cifra e, dall'altra, interessi che oggi diremmo strategici, di economia nazionale.

Ad escludere un ruolo normativo, vi era poi la situazione di accentramento delle fonti, che caratterizzava l'ordinamento giuridico del Regno agli albori del secolo scorso, ossia al tempo della grande opera di codificazione compiuta con il R.D. n. 1775 del 1993.

Da qui, il mantenimento di competenze amministrative - oltre che normative - in capo ad organi dello Stato, con contestuale espunzione di qualsiasi ruolo in tal senso degli Enti locali.

Cosa residuava allora a questi ultimi nell'ambito della disciplina del tempo? Una duplice presenza: la prima - già illustrata - quella di essere destinatari di risorse, in natura e in denaro, sotto forma di canoni ed altre misure, da utilizzare per scopi di interesse generale.

La seconda, come già ricordato nella relazione dell'ing. Cattani, quella di essere operatori del settore, sia in quello della distribuzione che in quello della produzione dell'energia elettrica.

A tal fine, gli Enti locali si avvalsero di una specifica legittimazione che derivava loro da quel corpo normativo che aveva ad oggetto la cd. "municipalizzazione dei servizi pubblici locali".

Applicando tale disciplina – al tempo, stante la limitatezza di offerta, non si dubitava che anche la produzione di energia elettrica potesse integrare un servizio pubblico – si realizzarono, pure nella Regione Trentino Alto Adige e in Trentino, significative iniziative industriali, alcune delle quali mantenute sino ad oggi, seppur con forme giuridiche risultanti dall'adattamento alle discipline intervenute.

In sintesi: gli Enti locali, ed in special modo i Comuni, sono stati destinatari di risorse, ed operatori del settore.

Volendo scandire le tappe, già nel 1916¹ viene istituito il canone rivierasco, che poi viene trasfuso nel noto R. D. n. 1775 del 1933. Al tempo consisteva in una riserva di quota di energia prodotta, da cedere obbligatoriamente agli Enti locali (una misura in natura, dunque). Per il vero, era previsto anche un altro balzello, con funzione compensativa, che colpiva la distribuzione dell'energia "esportata" fuori dal territorio provinciale.

Quindi, nel 1933, il R.D. n.1775 conferma ed esplica il sistema dei prelievi; e disciplina due canoni: il canone rivierasco (confermato), consistente, appunto, nella riserva in natura di una quota dell'energia prodotta a favore degli Enti locali rivieraschi (art. 52); e un ulteriore canone, monetizzato, per i Comuni rivieraschi (art. 53).

Parallelamente si concretizza l'esaltante esperienza industriale delle aziende elettriche locali, che hanno rappresentato un volano per l'economia locale, e pure una fonte di redistribuzione dei profitti generati sulle collettività locali.

Da qui, il ruolo di operatore economico rivestito dall'Ente locale.

La Costituzione repubblicana non innova l'assetto competenziale, anche se dischiude, in prospettiva, la realizzazione del regionalismo; solo che le Regioni, quantomeno quelle ordinarie, risultarono, in un primo tempo, totalmente escluse dalla titolarità di attribuzioni relative a questo ambito.

Al contrario, la Costituzione dischiude la prospettiva della nazionalizzazione che poi si realizzerà con l'istituzione dell'ENEL. Come si sa l'art. 43 Cost. aveva previsto che, proprio con riferimento alle fonti di energia, lo Stato avrebbe potuto riservare a sé, ad enti pubblici, a comunità di lavoratori o di utenti, il trasferimento anche coattivo mediante esproprio di imprese.

In attesa della istituzione dell'ENEL, nel mentre gli Enti locali continuavano ad essere percettori di risorse e, in certi casi, pure operatori, viene approvata la legge n. 959 del 1953, che, da una parte, avvia l'istituzione dei Consorzi Bim e, dall'altra, razionalizza le modalità di percezione dei sovracanonici ex art. 52 del R.D. n. 1775/33, oltre che la loro fruizione.

La riserva in natura si tramuta in moneta e la confluenza in un fondo comune di ambito sovracomunale consente la destinazione delle risorse ad iniziative effettivamente ed esclusivamente dirette a favore del progresso economico e sociale delle popolazioni, nonché ad opere di sistemazione montana che non siano di competenza dello Stato (art. 1, co. XIV, L. 959 del 1953)

Il ruolo di operatori nel settore non viene cancellato dalla legge di nazionalizzazione, istitutiva dell'Enel; le aziende municipalizzate, a determinate condizioni, possono infatti mantenere le attività esistenti, pur senza la prospettiva di avviare nuove iniziative, che, invece, spetteranno all'ente di Stato.

Pertanto, non scompare, sulla carta e nemmeno di fatto, il ruolo operativo degli enti locali. Così fino alla liberalizzazione del settore della produzione – già timidamente avviata con le prime aperture di incentivazione per le energie rinnovabili, sin dagli inizi degli anni '80 – realizzata con il D.lgs. 79/99 (cd. decreto Bersani).

La situazione descritta non ha scontato rilevanti differenze nelle Regioni speciali, seppur in presenza di un quadro normativo differenziato.

¹ Art. 28 Decreto Luogotenenziale n. 1664 del 20 novembre 1916 (cd. legge "Bonomi").

Infatti, sebbene tutte le Regioni speciali istituite nel 1948 abbiano presentato tratti peculiari in punto di competenze o di compiti assegnati alle Regioni (potestà legislativa concorrente attribuita alla Regione Sardegna, concessione novantennale alla Regione Val d'Aosta, in Sicilia l'esperienza dell'Ente siciliano di elettricità -E.S.E.- etc.), il ruolo degli Enti Locali ha assunto, comunque, le vesti sopradescritte.

Per il vero, merita una separata menzione, per quel che in questa sede interessa, la Regione Trentino Alto-Adige, dove il quadro normativo aveva "valorizzato" il ruolo operativo degli EE.LL., anche in controtendenza ed in deroga alla "nazionalizzazione".

Infatti, alle competenze riconosciute alla Regione sin dal 1948, vengono aggiunte prerogative, riconosciute alle Province e agli EE.LL., in conseguenza degli impegni assunti dallo Stato Italiano con l'Austria per superare la nota questione Altoatesina che, alla fine degli anni '60, era stata portata nelle sedi internazionali.

Come si ricorderà, con la misura 118 del cd. "Pacchetto" era stato previsto che agli Enti Locali fosse riconosciuta la facoltà di operare nel settore della distribuzione elettrica, richiamando, peraltro la disciplina concernente anche le attività di generazione².

Sicché a questa "misura" fece séguito, nell'immediato, l'art. 13³ del secondo Statuto di autonomia (di cui al D.P.R. n. 670 del 1972) che aveva previsto (*rectius*: dava per presupposto) che gli Enti locali avrebbero potuto presentare domande di (nuove) concessioni per grandi derivazioni idroelettriche, concorrendo con l'ENEL; ciò ferma restando la decisione in capo al Ministro competente. In tal modo era stata introdotta una deroga espressa, d'altra parte con legge costituzionale, al regime di riserva di attività in favore dell'Enel. Regime che invece continuava a permanere per il resto del territorio nazionale.

Successivamente, furono adottate le Norme di attuazione, approvate con il noto D.P.R. n. 235 del 1977; si trattava di un plesso normativo dai contenuti fortemente innovativi - se non eversivi dello *status quo* - con il quale si ponevano le basi per assecondare la realizzazione di un sistema elettrico trentino/altoatesino autonomo ed autosufficiente.

Sebbene incentrato sulla disciplina delle attività di distribuzione, tale testo normativo non escludeva, anzi, prevedeva espressamente il ruolo degli EE.LL. nella produzione: da una parte, era stata espressamente assegnata agli Enti locali la facoltà incondizionata di svolgere qualsiasi attività elettrica (art. 1, originario), abilitando questi ultimi ad esercitarla tramite le forme di gestione dei s.p.l. (una previsione che si è dimostrata utile anche di recente, affrancando gli Enti locali della Regione dagli oneri motivazionali e di legittimazione imposti dalla cd. "legge Madia" in materia di società a partecipazione pubblica, al fine di poter mantenere le partecipazioni nelle società addette alle attività).

Dall'altra, prevedeva, almeno sulla carta, il trasferimento coattivo delle imprese di produzione in favore degli Enti, qualora ne facessero richiesta in margine alla vicenda traslativa dell'attività di distribuzione (art. 4).

Da qui, la conferma e pure il rafforzamento del ruolo degli Enti locali quali operatori nel settore nella Regione T.A.A., ruolo al quale, comunque, si affiancava la permanente applicabilità della disciplina statale in punto di sovracani e di canoni rivieraschi.

Illustrato così a grandi linee il ruolo degli EE.LL. delineatosi nel quadro normativo statale e regionale, vengo alla parte concernente le considerazioni riferite alla realtà della Provincia di Trento, nella prospettiva della futura disciplina di prossima approvazione, in attuazione dell'art. 13 dello Statuto.

² La Misura 118 precisava l'impegno a garantire "la facoltà di costituire nelle Province aziende municipalizzate per la distribuzione della energia elettrica (modifica dell'art. 4 n. 5 della legge 6 dicembre 1962 n. 1643)"

³ «Sulle domande di concessione per grandi derivazioni idroelettriche presentate, nelle province di Trento e di Bolzano, in concorrenza dall'ENEL e dagli enti locali, determinati in base a successiva legge dello Stato, provvede il Ministro per i lavori pubblici di concerto col Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato e d'intesa con la provincia territorialmente interessata»

Ora, come ben si sa, allo stato, la parte principale della disciplina è collocata nella legge provinciale n. 4 del 1998.

Si tratta di una legge che al tempo fu approvata principalmente per dare attuazione, in tutta fretta, al disegno della Norma di attuazione di cui al D.P.R. n. 235 del 1977; nell'imminenza della riforma della cd. liberalizzazione, ci si era avveduti che l'Autonomia non era stata in grado di "tesaurizzare" le rilevanti prerogative, generosamente offerte dalla disciplina di attuazione.

Senonché, detta legge che, a tutt'oggi, reca quasi l'originario titolo⁴, è stata modificata ed integrata ampiamente e più volte, al punto da perdere l'originaria fisionomia e finendo per accogliere disposizioni concernenti i più vari aspetti dei settori dell'energia (anche non elettrica); così da contenere disposizioni concernenti pure gli Enti locali.

Innanzitutto, viene prevista la partecipazione degli Enti locali al riparto dei cd. canoni versati dai concessionari di grande derivazione.

Il riferimento è ai canoni versati dai titolari di concessioni di grande derivazione prorogate dal 2010; in particolare, i "canoni aggiuntivi" ed i cd. "canoni ambientali" da corrispondere alla Provincia.

Per essi, è stato previsto, all'art. 1 bis 1, comma 15-septies, che *"La Giunta provinciale determina, previa intesa con il Consiglio delle autonomie locali, le quote dei proventi dal canone aggiuntivo e dalle entrate, di cui rispettivamente alla lettera a) e alla lettera e) del comma 15-quater, da destinare ai comuni o loro forme associative nonché i criteri di riparto e di assegnazione delle quote ai medesimi enti. I predetti criteri sono determinati tenendo conto in particolare degli oneri ambientali derivanti dalle concessioni nonché della finalità di un'equa ripartizione tra gli enti locali dei benefici economici comunque derivanti dalle attività elettriche svolte sul territorio provinciale"*.

Pertanto, è poi avvenuto che, in applicazione di detta disposizione, introdotta dalla L.P. 21 dicembre 2007, n. 23, con il protocollo d'intesa intervenuto fra Giunta e Consiglio delle autonomie locali⁵, si sia condivisa la destinazione di una quota dei "canoni aggiuntivi" (di cui alla lett. a) e dei "canoni ambientali" di cui alla lettera e) dell'art. 1 bis 1 comma 15 quater della L.P. 4/98; così come sia stata individuata un'equilibrata distribuzione tra gli Enti, a dispetto della genericità della disciplina che, come visto, si era limitata a precisare che: *"I predetti criteri saranno determinati in sede di intesa, tenendo conto in particolare degli oneri ambientali derivanti dalle concessioni, nonché della finalità di un'equa ripartizione tra gli enti locali dei benefici economici comunque derivanti dalle attività elettriche svolte sul territorio provinciale"*.

Di particolare interesse sono i principi ispiratori di quel protocollo: il principio di territorialità, che consente di riferire la partecipazione al gettito, tenendo conto della prossimità agli impianti (e dell'impatto determinato da essi), e, quale secondo principio, la distribuzione per bacini quale definizione territoriale preesistente ed obiettiva (coincidenti con i bacini dei BIM).

Ma vi è un'altra previsione, ancora più interessante, che riguarda i Comuni, con la quale era stato previsto che essi potessero partecipare, quali soci, alle società miste titolari delle concessioni di grande derivazione idroelettrica, qualora la PAT avesse inteso ricorrere a tale forma di gestione.

Difatti, la disciplina legislativa provinciale, pur avendo introdotto le proroghe, aveva anzitempo offerto la disciplina "a regime" per l'affidamento delle concessioni, rappresentando così pure un esempio unico nel panorama nazionale.

⁴ Esattamente: "Disposizioni per l'attuazione del D.P.R. 26 marzo 1977, n. 235. Istituzione dell'azienda speciale provinciale per l'energia, disciplina dell'utilizzo dell'energia elettrica spettante alla Provincia ai sensi dell'articolo 13 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, criteri per la redazione del piano della distribuzione e modificazioni alle L.P. 15 dicembre 1980, n. 38 e L.P. 13 luglio 1995, n. 7."

⁵ Protocollo di Intesa del 21 gennaio 2011 sottoscritto tra Il presidente del Consiglio delle autonomie locali e il Presidente della Provincia Autonoma di Trento.

Come si ricorderà, era stato innanzitutto previsto che, in casi limite, le concessioni potessero non essere affidate, qualora fossero prevalsi interessi tali da escludere un affidamento a chicchessia; cosicché la risorsa e l'attività di sfruttamento, anche idroelettrico, sarebbero rimaste in capo alla Provincia e senza concessione.

La disciplina aveva poi sancito che, di norma, le concessioni sarebbero state affidate previo esperimento di una procedura di evidenza pubblica, della quale furono scanditi i contorni fondamentali.

Quindi - ed è questa la previsione che qui interessa - era stata prevista la soluzione della società mista quale forma di gestione della concessione; ossia l'affidamento della concessione ad una società, a economia mista, pubblico-privata, nella quale il socio privato sarebbe stato selezionato con una procedura ad evidenza pubblica, del tutto analoga a quella per l'affidamento della concessione ad imprese concorrenti.

E con riferimento a tale fattispecie - la cui utilità in termini di attenuazione della contendibilità della concessione, in favore dell'Ente pubblico concedente, risulta evidente - era stato previsto che la quota "pubblica" non contendibile avrebbe potuto essere condivisa fra Provincia ed Enti locali, magari - aggiungo io - quelli del territorio interessato dalla derivazione.

Ecco quindi un ruolo importantissimo ritagliato in favore degli Enti locali, i quali, al di là della partecipazione agli utili, possono assumere le vesti di "codecisori" nella gestione della concessione.

Si trattava di una forma di affidamento - oggi ribadita nel nuovo testo dell'art. 12 del decreto Bersani, così come modificato dall'art. 11 quater del "Decreto semplificazioni" - che, seppure fa "storcere il naso" a più di uno, integra una modalità di gestione che si presta, tra l'altro, ad assolvere un ruolo "politico" di non poco conto.

Seguendo vicende analoghe in altre Regioni, sovente mi è stato fatto notare da amministratori di Enti pubblici l'importanza della presenza pubblica nella gestione, che non abbia solo valenza imprenditoriale, ma che risulti di controllo (pubblico). Tanto per fare un esempio, si pensi alla cifra di rassicurazione che si connette alla presenza del logo dell'Ente pubblico locale anche a fianco del logo dell'imprenditore privato, dinanzi ad un impianto altamente impattante o potenzialmente pericoloso. La presenza dell'E.P. locale catalizza più agevolmente processi di condivisione sui quali non è necessario spendere ulteriori considerazioni.

E tutto ciò senza interdire il mercato, né privarsi del necessario apporto di competenza degli operatori economici; perché resta la quota da assegnare con gara al privato, al quale ci si affiderà per la migliore conduzione tecnica dell'impianto.

Il ruolo degli EE.LL. nella disciplina di imminente adozione.

Così definita la posizione degli Enti locali infraprovinciali, allo stato, quali sono le principali riflessioni che possono essere svolte nella prospettiva, sopra annunciata, della nuova disciplina da approvare, pure in tempi ristretti, in attuazione dell'art. 13 dello Statuto?

Per circoscrivere cosa ci si possa aspettare ovvero cosa si debba pretendere dal Legislatore locale, bisogna avere chiari gli spazi in cui deve muoversi questa disciplina.

Come si ricorderà, al termine del 2017 si è proceduto alla modifica dello Statuto, con un intervento un po' rocambolesco, che ha finito per fungere da "apripista" per i contenuti della disciplina nazionale.

Al fine di confermare e stabilizzare la competenza legislativa delle due Province e forse anche (se non principalmente) per definire una (ennesima) proroga delle concessioni scadute a vantaggio degli attuali titolari, si è proceduto alla modifica dell'art. 13 dello Statuto⁶.

⁶ Cfr. in merito S. Manica, M.d.C. Jimenez Plaza, "Le concessioni di grande derivazione idroelettrica nella Regione Trentino Alto Adige Südtirol: lo stato dell'arte alla luce della legislazione provinciale e della recente modifica dello Statuto di Autonomia", in *Dirittodeiserviziipubblici.it*, 12 settembre 2018, <http://www.dirittodeiserviziipubblici.it/articoli/articolo.asp?sezione=dettarticolo&id=737>

La scelta della disposizione non è stata casuale.

La disposizione in parola è tra quelle cd. “depotenziate” dello Statuto, poiché modificabili con legge statale ordinaria, previa intesa con le Autonomie (vedi art. 104 del D.P.R. n. 670 del 1972).

Cosicché, veniva introdotta la norma attributiva della competenza legislativa, mirante ad affrancare appunto le Province dalle vicende attuative dell’art 12 del decreto Bersani, e dagli eventuali dubbi circa la sussistenza dell’attribuzione legislativa, stanti i noti orientamenti “Stato-centrici” della Corte costituzionale in punto di “tutela della concorrenza” e di “ordinamento civile”.

La competenza legislativa descritta lascia pure qualche dubbio in punto di collocazione nelle consuete categorie, posto che tra i limiti alla medesima non risultano i cd. principi fondamentali della materia (tipici della potestà concorrente), ma vengono indicati i non meglio definiti “dei principi fondamentali dell’ordinamento statale.” Ma tant’è: con la modifica dell’art. 13, introdotta con l’art. 1, comma 833, della L. 27 dicembre 2017, n. 205, è stata assegnata alle Province una competenza legislativa peculiare, individuata mercé una previsione di legge statale rinforzata (un caso certamente da esplorare, per uno studioso delle fonti del diritto).

Il contenuto di tale attribuzione è stato ritenuto di tale importanza che il Legislatore statale del 2019 - che ha inteso riconoscere a tutte le Regioni il potere di disciplinare l’affidamento delle concessioni di grande derivazione - ha preso ad esempio l’art. 13 dello Statuto della Regione e lo ha riportato “alla lettera” (con pregi e difetti) nel comma 1 ter dell’art. 12 del decreto Bersani così come rinnovellato dall’art 11 quater del D.L. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 febbraio 2019, n. 12.

Orbene, l’oggetto del compito del Legislatore provinciale è certamente ampio: dalle norme sulla procedura ai requisiti finanziari per i partecipanti, dalla durata delle concessioni ai criteri per la determinazione dei canoni, governando anche il trasferimento dei beni mobili/mobili annessi alla concessione, in relazione al quale la disciplina legislativa statale vigente lasciava (come lascia a tutt’oggi) molti elementi incerti, che toccano questioni di rilevante importanza e valore (modalità di valorizzazione, diritti dei terzi, profili fiscali, profili concernenti la trascrizione e l’iscrizione tavolare etc).

Risulta evidente che il predetto compito si svolgerà su di un terreno scivoloso ed infido, poiché quei contenuti intercettano materie comunque annesse a competenze dello Stato – in punto di sistema tributario dello Stato e coordinamento del sistema tributario, di ordinamento civile, di tutela della concorrenza. Ciò al punto che, per certi aspetti, l’attribuzione di potestà potrebbe risultare una “polpetta avvelenata”, poiché determinativa di una responsabilità senza tutti i correlativi poteri. Solo per fare un esempio; sarà difficile offrire una disciplina compiuta del passaggio dei beni del precedente concessionario, se la determinazione dell’indennizzo o le modalità di trasferimento, ad esempio, rischiano di intercettare la “materia” della tutela della concorrenza, ovvero quella dell’ordinamento civile.

Ciò posto in via generale sull’oggetto dell’attribuzione, mi sia consentito indicare alcuni elementi di attenzione, sui quali dovrebbe soffermarsi il Legislatore provinciale, prima di passare al tema che riguarda da vicino gli Enti locali.

In primo luogo, corre l’obbligo di segnalare l’opportunità di approvare un atto legislativo che si presenti autonomo rispetto a quelli esistenti, non cedendo alla tentazione di intervenire modificando la legge n. 4 del 1998, tantomeno in osservanza ad una malintesa regola di tecnica legislativa volta a non accrescere il numero dei provvedimenti legislativi.

Ciò anche per ragioni di chiarezza ed intellegibilità della disciplina di risulta. Pur non dubitando della capacità degli staff di formulare enunciati normativi capaci di innestarsi nel (l’oscuro) provvedimento vigente, non si può non notare che quello esistente contiene normative di diverso contenuto, introdotte in tempi diversi e del tutto estranee alla rubrica della legge che, ancora oggi, fa riferimento all’azienda provinciale, abolita nel lontano 2006!

Salvo che l'intenzione sia quella di ricercare l'oscurità (a volte è utile), la nuova disciplina sulle procedure verrebbe ad innestarsi in mezzo a disposizioni che sono già la risultante di numerose modifiche (più di 60 nel solo art 1-bis1) e dovrà mescolarsi con norme a contenuto generale ivi esistenti, e con norme aventi ad oggetto fattispecie "speciali", e già verificatesi (ad esempio, le concessioni in proroga).

Di certo, le difficoltà di governo del testo, sia per i redattori sia per gli interpreti, non potranno svanire con la sola modifica del titolo della legge, il quale, vieppiù, stante la presenza di disposizioni eccentriche, continuerà a risultare impreciso e pure sviante.

Ma la principale ragione che milita per adottare una nuova legge è un'altra, ed ha un valore "ordinamentale".

Far confluire la nuova disciplina – espressiva di una nuova competenza legislativa statutariamente prevista – in un testo preesistente, addirittura approvato per la prima volta, prima della riforma del Titolo V e pure prima del D.P.R. n. 463 del 1999 – ossia quando per la Corte costituzionale la Provincia era pure priva di potestà legislativa concorrente in *subjecta* materia - finirà per far "sbiadire" la portata di questa nuova competenza, i cui connotati non paiono del tutto certi a causa del difetto di una qualificazione in sede di Statuto, e pure dell'inserimento della previsione in una disposizione eccentrica, ossia nell'art. 13 dello Statuto medesimo.

Sicché l'assenza di autonomia del testo potrà essere interpretata, da chi vorrà attenuare la portata della competenza, come indice della consapevolezza, da parte del medesimo Legislatore, circa il carattere analogo a quello della competenza legislativa, sino ad oggi esercitata.

Volendo affiancare un secondo suggerimento ed una precisazione, ricordo che la disciplina va approvata al più presto anche se il termine del 31 marzo 2020, di cui al noto art. 11 quater del "decreto semplificazioni", non concerne le Province Autonome di Trento e Bolzano; difatti, il termine interno del 31 marzo 2020 è stabilito nella prospettiva del termine ultimo delle gestioni "in conto", che dovranno cessare improrogabilmente al termine del 2023; da qui, la conferma che non poteva e non può riguardare le Province per le quali, al tempo della adozione dell'art 11 *quater*, era vigente un termine finale ravvicinato.

Resta quindi la necessità di operare in fretta; il potere sostitutivo dello Stato potrebbe comunque essere esercitato, ma non sulla base del presupposto della mera scadenza del predetto termine, bensì sulla base della dimostrazione dell'incapacità della Provincia di indire le gare in tempi utili; circostanza questa che esporrebbe lo Stato alla contestazione di infrazione.

Da ultimo, segnalo l'utilità di inserire norme transitorie, tutte le volte che la situazione che si verificherà in prima attuazione presenti contenuti differenziati rispetto all'analogia ipotesi, che si verificherà a regime.

Ciò al fine di evitare l'adozione di una disciplina incongrua e confusa (frutto di dover far sintesi tra situazioni differenti), o peggio irragionevole e discriminatoria, in violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Per fare un esempio, non vi è chi non veda che, ai fini della definizione delle modalità di trasferimento dei beni e della determinazione dei valori di indennizzo, la posizione degli attuali concessionari in scadenza e di quella degli operatori che saranno titolari delle concessioni a seguito dei nuovi affidamenti sarà differente in punto di tutela dell'affidamento. Senza contare che per gli attuali concessionari molti contenuti sono stati già disciplinati in modo speciale dalle disposizioni sulle proroghe.

Purtroppo, devo rilevare che la mancata valutazione di detta utilità ricorre anche in altre Regioni, e pure nella disciplina statale.

Ciò posto, veniamo ai contenuti che nella nuova disciplina possono riguardare gli Enti locali.

In primo luogo, si può ritenere agevolmente che la nuova disciplina non potrà che confermare l'esistenza dei sovracanonici e dei canonici rivieraschi; semmai, potrà introdurre norme volte ad agevolare la ricezione dei medesimi da parte degli Enti destinatari.

Difatti, nel mentre, la disciplina statale che ha istituito dette misure è rimasta immutata, così come è immutata la disciplina istitutiva dei Consorzi Bim – che si reggono sull'introito dei predetti sovracani – la legge provinciale non potrebbe incidere sul predetto quadro normativo.

Come ha già avuto modo di ricordare il professor Cerulli Irelli, dette considerazioni poggiano anche sulla base di un precedente, nemmeno tanto remoto, della Corte costituzionale riguardante la Provincia di Bolzano⁷; con esso la Consulta ha ritenuto che l'ambito rientri nella materia della finanza locale, con la conseguente sottoposizione della legislazione provinciale (concorrente) ai principi fondamentali della legislazione statale.

Un secondo aspetto che merita di essere disciplinato – e a quanto è dato sapere, è stato oggetto di attenzione nei primi documenti di proposta – concerne i canoni demaniali e i canoni ambientali.

Perché mi riferisco a questi e non più ai canoni aggiuntivi? È presto detto. I canoni aggiuntivi sono stati, nell'esperienza della Provincia Autonoma di Trento, strettamente connessi alle proroghe delle concessioni; essi sono stati imposti ai concessionari in proroga in aggiunta ai canoni demaniali, stante la natura straordinaria della proroga. Così come, analogamente, essi sono previsti oggi dalla disciplina statale per le gestioni "in conto" che saranno svolte dai concessionari "scaduti".

Se così è, la quota oggi riconosciuta sui canoni aggiuntivi potrà essere tramutata in una quota sui canoni demaniali che, presumibilmente saranno più elevati di quelli attuali, andando ad assorbire, appunto, i predetti canoni aggiuntivi.

Parimenti, la legge potrà confermare la partecipazione ai canoni cd. ambientali.

Semmai, sarà auspicabile che la legge confermi espressamente quei criteri di riparto, che integrano ormai un punto saldo, posto che hanno consentito di raggiungere un'equilibrata distribuzione, negli anni, pure a fronte di un testo normativo generico.

Un terzo e rilevante aspetto concerne la definizione del ruolo da assegnare ai Comuni nell'ambito dei procedimenti di rilascio delle concessioni, se non nella veste di "decisore", quantomeno nella forma di qualificata partecipazione al procedimento.

Ricordo l'esperienza della Provincia di Bolzano svoltasi anni orsono; in quella sede i Comuni sono stati chiamati a rilasciare pareri sui progetti presentati dai concorrenti, che la Provincia è stata tenuta ad acquisire e valutare.

D'altra parte, è seriamente difficile negare una qualsivoglia partecipazione alla funzione amministrativa all'Ente, che si qualifica come ente esponenziale della collettività e del territorio, sul quale impatta la scelta amministrativa.

Del resto, la funzione amministrativa concessoria non è insuscettibile di traslazione, tanto è vero che potrebbe essere anche suscettibile di delega (si veda la proposta di legge regionale n. 59 del 15 dicembre 2019, presentata in Consiglio regionale del Piemonte, contenente la previsione di una delega alle Province).

In quarto luogo, la legge potrà confermare la possibilità per i Comuni di essere soci della società mista, nella quota cd. pubblica.

In tal caso, essi potranno svolgere un ruolo duplice: quello di soci; ma, soprattutto, quello di titolari di un compito di vigilanza e regia strategica nella intrapresa industriale con il partner privato operativo

Con riferimento a quest'ipotesi, sarebbe opportuno, al fine di non rimettere la scelta ad una determinazione sin troppo libera dell'Amministrazione, che il Legislatore fissasse i presupposti di tale opzione e, quantomeno adombrasse, nel caso, il *favor* per il ricorso alla collaborazione con i Comuni.

⁷ Corte Cost. 20 dicembre 2002 n. 533

Infine, il Legislatore dovrà tener conto – senza frapporre ostacoli – del ruolo di operatori economici che i Comuni possono avere, così come previsto dalla Norma di attuazione (D.P.R. n. 235 del 1977 e s.m.) e pure confermato dall'esperienza.

Gli Enti dovranno poter partecipare alle procedure di assegnazione direttamente o attraverso società, imprese costituite ad hoc o altra forma (ad esempio in RTI).

Questo profilo richiederà un minimo di attenzione per il Legislatore provinciale che, nella declinazione dei requisiti per poter partecipare alla gara, non deve precludere totalmente questa possibilità agli Enti pubblici locali.

In conclusione, in relazione alle concessioni di grande derivazione il ruolo degli Enti locali presenta vari profili che il Legislatore deve tener presente e confermare.

Gli Enti locali sono destinatari dei sovracanonici BIM e dei canoni rivieraschi, nonché potranno ricevere quote dei canoni demaniali e ambientali.

In secondo luogo, dovrebbero essere partecipi nell'esercizio delle funzioni amministrative relative all'assegnazione delle concessioni.

In terzo luogo, potranno assumere una partecipazione diretta nella gestione della concessione, vuoi nel luogo di regia, facendo parte del pacchetto pubblico della società mista, vuoi quale operatore economico, candidato a concorrere anche per l'affidamento di queste concessioni.

Dall'allegato F della legge 20 marzo 1865, n. 2248 al R.D. 11 dicembre 1933 n. 1775

- Nella disciplina adottata negli anni 1916-1919 si rinvennero le previsioni che riconoscono la facoltà all'Amministrazione **di riservare una parte di energia prodotta dai concessionari ai Comuni rivieraschi** nonché introducono l'imposizione di un supercanone a favore di detti comuni e delle Province nei casi in cui l'energia prodotta è trasportata fuori del territorio comunale e provinciale.
- Il prelievo nel R.D. 1775/1933 (artt.52 e 53) che si declina in:
 1. canone per i Comuni rivieraschi ex art 52 (quota di energia);
 2. canone ulteriore canone a favore dei comuni rivieraschi ex art 53 (in danaro);

L'esperienza degli enti locali – tramite aziende e società – quali operatori (distribuzione e produzione) nelle attività elettriche attraverso l'applicazione della disciplina sulla municipalizzazione dei servizi pubblici locali.

Competenze legislative ed amministrative in punto di concessioni spettanti allo Stato

Dalla Costituzione alla disciplina di liberalizzazione

- La Costituzione e il mantenimento dell'assetto di competenze
- L'art. 43 Cost.
- Gli Statuti speciali
- La legge 27 dicembre 1953 n. 959. I Consorzi BIM e **la nuova disciplina sui canoni**
- La legge 6 dicembre 1962 n. 1643, istitutiva dell'ENEL . La salvaguardia degli EE.LL. produttori
- Il decreto 1999 n. 79 (cd. Decreto Bersani)

L'esperienza nella Regione Trentino Alto Adige dal 1948 al 1977

- L'applicazione della disciplina concernente i canoni (artt. 52 e 53 del R.D., così come innovati dalla legge n. 959/53);
- La valorizzazione dei compiti «operativi» degli EE.LL., quali soggetti della produzione, pur in costanza della riserva all'ENEL:
 1. La misura 118 del pacchetto;
 2. l'art. 13, comma IV, dello Statuto: «*Sulle domande di concessione per grandi derivazioni idroelettriche presentate, nelle province di Trento e di Bolzano, in concorrenza dall'ENEL e dagli enti locali, determinati in base a successiva legge dello Stato, provvede il Ministro per i lavori pubblici di concerto col Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato e d'intesa con la provincia territorialmente interessata*»;
 3. Il D.P.R. 26 marzo 1977 n. 235
 - ❖ art. 1: il riconoscimento agli EE.LL. di svolgere (quasi) tutte le attività elettriche;
 - ❖ art. 6 Il trasferimento coattivo degli impianti di produzione idro (escluse le grandi derivazioni) degli ex distributori (art. 6).

La L.P. 4 del 1998 e s.m.

I principali contenuti concernenti gli EE.LL.:

- La partecipazione al riparto dei cd. Canoni (demaniali) «aggiuntivi»;
- La partecipazione al riparto delle entrate ex art. 1 bis -1, comma 15 *quater*, lett. e) per «*il concorso al finanziamento di misure e di interventi di miglioramento ambientale*» (cd. «canone ambientale»);

Le modalità di determinazione e riparto (art. 1 *bis*-1, comma 5 e comma 15 *septies*);

- La partecipazione (di Comuni, enti strumentali e società controllate da questi) nella società mista affidataria della concessione di grande derivazione (art. 1 *bis*-1, comma 7).

Il ruolo degli EE.LL a margine della nuova disciplina sull'affidamento delle concessioni di grande derivazione idroelettrica

Il nuovo art. 13 dello Statuto e i «compiti» del legislatore provinciale.

...con legge provinciale le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, stabilendo in particolare norme procedurali per lo svolgimento delle gare, i termini di indizione delle stesse, i criteri di ammissione e di aggiudicazione, i requisiti finanziari, organizzativi e tecnici dei partecipanti. La legge provinciale disciplina inoltre la durata delle concessioni, i criteri per la determinazione dei canoni di concessione per l'utilizzo e la valorizzazione del demanio idrico e dei beni patrimoniali costituiti dagli impianti afferenti le grandi derivazioni idroelettriche, i parametri di sviluppo degli impianti nonché le modalità di valutazione degli aspetti paesaggistici e di impatto ambientale, determinando le conseguenti misure di compensazione ambientale e territoriale, anche a carattere finanziario.

Le misure finanziarie o patrimoniali

- **I sovracani BIM e i canoni rivieraschi**

L'impatto nullo della nuova disciplina.

Gli spazi di intervento per il legislatore provinciale.

La natura del prelievo e i limiti della competenza concorrente (sovracanone). Corte cost. n. 533 del 2002.

Le opportunità per il legislatore provinciale.

- **Le altre misure oggetto di disciplina**

Le quote di partecipazione al finanziamento di misure e di interventi di miglioramento ambientale;

Le quote dei canoni demaniali (analogamente alla disciplina nazionale che assegna il 60% alle Province);

Le modalità di determinazione e riparto (art. 1 bis-1, comma 5 e comma 15 septies);

- La fruizione dell'energia ex art. 13, comma 3, dello Statuto.

Alla ricerca di un ruolo diretto

La partecipazione a funzioni amministrative
dei Comuni e/o Comunità

La partecipazione a società mista
Profili di opportunità

La partecipazione quale concorrente nella
procedura competitiva di affidamento

