

Relazione al disegno di legge “Modificazione della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4 (Disposizioni per l'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 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 leggi provinciali 15 dicembre 1980, n. 38 e 13 luglio 1995, n. 7), sulla destinazione del canone ambientale”

L'articolo 44 della legge provinciale 21 dicembre 2007, n. 23, con l'introduzione dei commi da 15 ter a 15 decies all'articolo 1 bis 1 della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4, ha innovato il quadro normativo riguardante le concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, prevedendo, in particolare, una proroga di un periodo di 10 anni rispetto alla data di scadenza fissata dall'articolo 12, comma 15, del d. lgs. 11 novembre 1999, n. 463.

Secondo quanto disposto dall'articolo 1 bis 1, commi da 15 ter a 15 decies, della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4, i concessionari di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico hanno esercitato la facoltà di richiedere detta proroga, rispetto alla data di scadenza dei titoli concessori, come previsto dall'articolo 12, comma 15, del d. lgs. 11 novembre 1999, n. 463. La proroga così ottenuta impone al concessionario, in aggiunta ad altri impegni, ai sensi delle lettere a) ed e) del comma 15 quater, dall'articolo 1 bis 1, della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4 di versare alla Provincia:

1. un canone aggiuntivo, rispetto ai corrispettivi in essere per l'uso dell'acqua, pari ad euro 62,50 per ogni kW di potenza nominale media di concessione con riferimento all'anno 2008, aggiornato annualmente a partire dall'anno 2009 ai sensi del comma 15 octies dell'articolo 1 bis 1 della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4;

2. un ulteriore importo (cosiddetto "canone ambientale") di 5 euro per ogni kW di potenza nominale media di concessione in essere alla data di rilascio della proroga, aggiornato annualmente a partire dall'anno 2009 ai sensi del comma 15 octies dell'articolo 1 bis 1 della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4.

Il comma 15 septies dell'articolo 1 bis 1, della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4, prevede che la Giunta provinciale determini, 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 del medesimo articolo, da destinare ai comuni o loro forme associative, nonché i criteri di riparto e di assegnazione delle quote ai medesimi enti.

Il successivo comma 15 septies 1 dispone che i proventi e le entrate di cui al comma 15 septies affluiscono al bilancio dell'Agenzia provinciale per l'energia per essere riassegnati agli enti locali o alle loro forme associative, secondo quanto previsto dal comma 15 septies dell'articolo 1 bis 1 della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4.

In data 19 settembre 2008 è stato sottoscritto un primo protocollo, con il quale Provincia e Consiglio delle autonomie locali hanno stabilito i principi fondanti per la gestione delle risorse.

In data 30 luglio 2009 è stato sottoscritto dal Presidente della Provincia e dal Presidente del Consiglio delle autonomie locali un secondo Protocollo d'intesa, in attuazione dell'art. 1 bis 1, commi 15 septies e 15 septies 1, della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4.

Con propria deliberazione n. 2766 del 3 dicembre 2010, la Giunta provinciale ha adottato alcune disposizioni urgenti per l'attuazione del Protocollo di data 30 luglio 2009, limitatamente a quanto disposto in materia del canone aggiuntivo di cui alla sopraccitata lettera a) del comma 15 quater dell'art. 1 bis 1 della legge provinciale n. 4 del 1998. In particolare, l'allegato 1) al predetto atto, dispone alcune direttive di carattere organizzativo e procedimentale per l'erogazione delle quote annuali di gettito del canone aggiuntivo spettanti agli enti assegnatari; l'allegato 2) fissa le

disposizioni attuative per il “Finanziamento di progetti strategici” del Protocollo.

Con la deliberazione n. 2982 del 23 dicembre 2010 la Giunta provinciale ha provveduto ad una revisione tecnica del Protocollo in modo da definire, in una fase di attuazione ormai matura della disciplina, alcune modalità applicative, affrontando in modo definitivo alcune criticità emerse, adottando conseguentemente il nuovo testo.

Il Protocollo in esame risponde, infatti, all'esigenza di provvedere a precisazioni ed adeguamenti di legge (definizione del ruolo della comunità e dei territori di istituiti ai sensi della legge provinciale n. 3/2006) ed interviene precisando l'applicazione del principio di territorialità di cui all'articolo 1 e disponendo in ordine alle modalità di calcolo del riparto del gettito derivante dal canone aggiuntivo di cui all'articolo 1 bis 1, comma 15 quater, lettera e), della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4 (il cosiddetto “canone ambientale”).

Il nuovo articolo 13 del protocollo, come riscritto, consente di assegnare i fondi alle comunità per il finanziamento di misure e di interventi di miglioramento ambientale. Le comunità provvederanno, d'intesa con i comuni interessati, ad individuare i criteri di ammissibilità e le modalità per il finanziamento dei progetti relativi all'attuazione di misure e interventi di miglioramento ambientale. Allo stesso modo il nuovo articolo 14, come riformulato, dispone in merito alla destinazione dei proventi derivanti dai canoni aggiuntivi per finanziare la spesa relativa ad interventi in conto capitale, la spesa corrente di natura una tantum anche afferente progetti di sviluppo economico del territorio.

Il protocollo è stato inviato per l'opportuno esame al Consiglio delle autonomie locali, che nella seduta di data 13 dicembre 2010 ne ha approvato, previo l'inserimento di alcune modifiche, il testo nella forma allega alla deliberazione n. 2982.

Alla luce dell'iter sopra riproposto, ad opinione del proponente vi sarebbe un evidente “vuoto normativo” riguardante che cosa si debba intendere per “canone ambientale”, posto che la legge – al citato articolo 1 bis 1 della LP n. 4/98 - non ne offre una definizione analitica e che come accade ormai di norma nella prassi legislativa provinciale, la Giunta provinciale non ne approfondisce gli aspetti nemmeno all'interno di strumenti di ordine subordinato, quali regolamenti o delibere, anche nel caso qui presentato del protocollo d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali che costituisce “allegato e parte integrante ed essenziale della deliberazione”. In questo caso la Giunta provinciale ha deciso di delegare – attraverso la sottoscrizione di un apposito protocollo frutto di un'intesa con il Consiglio delle autonomie locali – le Comunità di valle ed i Comuni, in attuazione dell'articolo 1 bis 1, comma 15 septies, della legge provinciale 6 marzo 1998, n. 4. Ma questo articolo parla espressamente di “determinazione delle quote dei proventi dal canone” e di “criteri di riparto e di assegnazione delle quote”, non entra nello specifico di che cosa si debba intendere per interventi di miglioramento ambientale. Ne' lo fa l'articolo 13 del protocollo d'intesa, introdotto a seguito della delibera della Giunta provinciale n. 2982 del 23 dicembre 2010. Poiché anche in questa sede si afferma genericamente (comma 1) che “il canone ambientale...è assegnato alle comunità...per il finanziamento di misure e di interventi di miglioramento ambientale”. Affermando quindi al successivo comma 5 che: “Le comunità ed il territorio provvederanno d'intesa con i comuni interessati ad individuare i criteri di ammissibilità e le modalità per il finanziamento dei progetti relativi all'attuazione di misure e interventi di miglioramento ambientale di cui al comma 1. I comuni compresi nel territorio, istituito ai sensi della legge provinciale n. 3/2006, provvederanno d'intesa a determinare le modalità di utilizzazione delle predette risorse per il finanziamento dei progetti relativi all'attuazione di misure e interventi di miglioramento ambientale di cui al comma 1.” E' dunque di tutta evidenza che il protocollo d'intesa sotteso alla delibera della Giunta provinciale non determina che cosa si intenda per “canone ambientale” e per quali finalità esso vada utilizzato, in quanto rimanda ad una successiva intesa tra comunità di valle e comuni di ogni singolo territorio.

In questo modo accade che:

- a) sfugge alla volontà del legislatore provinciale indicare in quali settori e per quali specifici interventi debba essere impiegato il canone ambientale, salvo la generica destinazione;
- b) i campi di impiego sfuggono anche alla volontà indiretta del Consiglio, poiché “le modalità di utilizzazione” (art. 13, comma 5 del protocollo d’intesa) saranno stabilite tra comunità e comuni e non transiteranno attraverso alcun momento di controllo del Consiglio, come invece accade di norma per i regolamenti e di frequente per le delibere;
- c) e’ possibile, quand’anche non auspicabile, che possano esservi modalità di utilizzo di queste risorse diverse da comunità a comunità, nonostante la Giunta provinciale affermi nella delibera n. 2766 del 3 dicembre 2010 che vi è una “natura vincolata della destinazione d’uso di tale introito”.

Già, ma che cosa significa “natura vincolata”? La sistemazione di un acquedotto o di una rete fognaria, per citare due esempi, possono essere compresi in questa tipologia di interventi? Oppure per “natura vincolata” s’intendono misure e progetti per ripristinare e valorizzare i corsi d’acqua e gli alvei danneggiati da decenni di attività di derivazione idroelettrica? Può essere considerata attività di “miglioramento ambientale” un’area di sosta od una pista ciclabile? Localizzata dove? Lungo un corso d’acqua sotteso ad una derivazione idroelettrica, come verrebbe da pensare volendo tentare un’interpretazione autentica della “ratio legis” che ha introdotto il “canone ambientale”? Oppure in un luogo qualunque, di un qualunque comune trentino?

Il rischio che si corre è quello che, in un periodo di contrazione delle risorse pubbliche, i comuni ricorrano a questa nuova fonte di finanziamento per coprire costi relativi alla realizzazione ed alla gestione di opere o di attività che nulla o poco hanno a che fare con i danni da derivazione idroelettrica che le risorse derivanti dal “canone ambientale” vorrebbero invece risanare. Altrimenti il legislatore non avrebbe introdotto un canone apposito, ma avrebbe considerato tutti gli “indennizzi” in un unico “canone aggiuntivo”, per intenderci quello stabilito dalla lettera a) del comma 15 quater dell’articolo 1 bis 1 della legge provinciale n. 4 del 1998.

Inoltre, il rinvio ad intese tra comunità e comuni, oltreché trasferire ad un livello istituzionale improprio il momento decisionale afferente l’allocazione di risorse prodotte dall’utilizzo di un bene comune come l’acqua, potrebbe portare ad interpretazioni difformi tra i diversi territori del Trentino.

Ovviamente sarebbe auspicabile che nelle intese tra comunità e comuni si individuassero “solo” interventi di natura ambientale relativi agli ambiti fluviali, come ad esempio la possibilità di dotare di risorse iniziative oggi bloccate proprio per scarsità di fondi, quali l’istituzione o la gestione di riserve naturali, ambiti di rispetto fluviale, reti di riserve e parchi naturali fluviali. Ma non si può escludere che i soldi che derivano dallo sfruttamento dei fiumi e che dovrebbero ritornare ai fiumi possano essere invece utilizzati per tutt’altre finalità, quand’anche nobili e condivisibili, ma che andrebbero invece finanziate semmai con i proventi derivanti dai sovraccanoni storici o con il canone aggiuntivo ex lettera a) del comma 15 quater dell’articolo 1 bis 1 della legge provinciale n. 4/98.

Con la soluzione adottata, pertanto, Provincia e Comuni avrebbero individuato un nuovo canale per il sostegno della finanza pubblica e per il trasferimento di risorse dalla Provincia agli Enti locali, con una destinazione d’uso vincolata ma eccessivamente approssimativa.

Non si parla di cifre marginali. Si tratta per l’anno 2011 di 2.680.552,25 euro, che attualizzati nell’arco del decennio di competenza significano una cifra di oltre 26 milioni di euro – che aggiornati di anno in anno potrebbero portare ad una cifra complessiva nell’ordine dei 30 milioni di euro nel decennio - che il legislatore provinciale avrebbe voluto fosse investita per veri e propri “miglioramenti ambientali” dei corsi d’acqua e degli alvei di competenza fluviale. E che invece rischiano di trasformarsi in un rivolo di centinaia di piccoli interventi dei singoli comuni che solo in misura marginale potrebbero riguardare i nostri fiumi.

Descrizione del disegno di legge

Il presente disegno di legge interviene in maniera puntuale nell'ambito della lettera e) del comma 15 quater dell'articolo 1 bis 1 della legge provinciale n. 4/98. Originariamente si desiderava intervenire secondo il principio della cosiddetta "interpretazione autentica", fornendo una definizione puntuale di cosa si debba intendere per "misure ed interventi di miglioramento ambientale". In realtà ciò avrebbe comportato degli oggettivi problemi in ordine all'efficacia retroattiva degli atti. Ci si limita pertanto ad una nuova definizione che possa consentire un adeguamento degli interventi successivi. In questo modo, i 217 Comuni nell'ambito delle intese previste con le comunità di valle di appartenenza potranno certamente impiegare le risorse legittimamente trasferite dalla Provincia con le delibere citate, ma dovranno indirizzarli per "ripristinare e migliorare le qualità ecologiche, ambientali e paesaggistiche dei corsi d'acqua, dei rispettivi affluenti e degli alvei fluviali interessati dalle attività di derivazione idroelettrica, nonché i luoghi posti nelle immediate vicinanze, ivi comprese le opere per la fruizione a fini sociali e per la valorizzazione a fini turistici dei medesimi contesti nonché il sostegno a progetti relativi all'istituzione ed alla gestione di riserve naturali, reti di riserve, parchi naturali e fluviali riconosciuti ai sensi della legge 11/2007".

Secondo un altro principio di buona legislazione, ora grazie alla prevalenza gerarchica delle fonti rispetto all'origine legislativa potranno dunque essere adeguati gli atti amministrativi conseguenti, fino alle intese tra i livelli istituzionali rappresentati dalle comunità di valle e dai comuni.

In questo modo i trenta milioni di euro (circa) derivanti dai "canoni ambientali" potranno essere completamente utilizzati per migliorare l'ambiente naturale del Trentino, specificatamente gli ambiti fluviali, con attenzione particolare per quelli danneggiati o compromessi dalle attività di derivazione idroelettrica. Un modo corretto per utilizzare i proventi derivanti dai rendimenti di una risorsa pubblica come l'acqua dei fiumi trentini: i benefici che derivano dai fiumi potranno così essere resi ancora ai fiumi.

Cons. Roberto Bombarda

Trento, 13 luglio 2011