

Al Ministro per lo Sviluppo Economico
Al Ministro dell'Economia e delle Finanze
Al Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

Al Gestore dei Servizi Energetici – GSE

Al Presidente della Regione Valle d'Aosta, Antonio Fosson
All'Assessore alle Finanze, Attività Produttive e Artigianato, Renzo Testolin
All'Assessore alle Opere Pubbliche Territorio e Edilizia residenziale pubblica, Stefano Borrello
All'Assessore all'Ambiente, Risorse Naturali e Corpo forestale, Alberto Chatrian

Oggetto: Impianti di produzione di energia idroelettrica: utilizzo delle concessioni idriche in modo difforme da quanto previsto. Provvedimenti e sanzioni nei confronti dei prelievi eccedenti le quantità concessionate e dei prelievi eccessivi dannosi per l'ambiente. Riflessioni e proposte.

Premessa.

La realizzazione di innumerevoli nuovi impianti per la produzione di energia idroelettrica, impianti di piccole e medie dimensioni che sono cresciuti a dismisura negli anni più recenti grazie agli incentivi alle rinnovabili, ha determinato uno sfruttamento eccessivo delle risorse idriche dei fiumi e torrenti. Con la conseguenza che molti corsi d'acqua si sono deteriorati e sovente sono stati prosciugati a causa dei prelievi eccessivi, superiori alle portate che erano state concessionate. Si tratta di comportamenti illeciti dettati dal desiderio di realizzare profitti oltre misura, incassando gli incentivi concessi alle energie rinnovabili.

In relazione al tema dei prelievi idrici eccedenti le quantità concessionate e di quelli eccessivi e dannosi, sentiamo la necessità di fare il punto della situazione per verificare lo stato delle normative in proposito, allo scopo di garantire che le norme regionali e quelle statali esistenti siano adeguate a disincentivare e a reprimere un fenomeno che si è dimostrato di grave danno per l'ambiente e distorsivo delle leggi di mercato e della libera concorrenza.

1. Il fenomeno dei prelievi eccessivi in Valle d'Aosta.

Negli anni scorsi è emerso con evidenza a livello regionale il fenomeno dei prelievi eccedenti le quantità concessionate, presente in modo molto diffuso. Alla base la volontà delle imprese dell'idroelettrico di incassare gli incentivi per la produzione di energia (ai sensi del Decreto FER) in misura molto maggiore di quanto previsto, arrecando però anche dei danni non indifferenti all'ambiente.

Nel 2016, a seguito di segnalazioni e interpellanze in Consiglio regionale, è emerso il fatto che, a causa dei mancati o insufficienti controlli, molte imprese dell'idroelettrico avevano per anni prodotto molta più energia di quanto sarebbe stato possibile produrre rispettando le portate di concessione indicate nei provvedimenti autorizzativi. Avevano così incassato una quantità di incentivi molto superiore a quanto previsto. Ciò era stato reso possibile dal fatto che gli impianti erano stati predisposti in modo da poter turbinare una quantità di acqua maggiore rispetto alle

portate prescritte dal Disciplinare di concessione e dal fatto che non erano state controllate le portate che potevano essere prelevate e turbinate in base alla concessione. Allo stesso tempo non era stato controllato il rilascio del Deflusso Minimo Vitale.

I prelievi eccedenti causavano al corso d'acqua interessato un deterioramento costante e delle fasi di prosciugamento totale. Si erano verificati in quegli anni, ma continuano a verificarsi tutt'oggi, dei casi in cui è stato accertato il prosciugamento totale del corso d'acqua. Alcuni di questi casi erano stati oggetto di denuncia da parte del servizio Forestale Regionale. I casi che all'epoca sono approdati a processo hanno poi visto l'assoluzione degli imputati, nonostante il fatto che i prelievi eccessivi fossero documentati: sono stati assolti in quanto il prosciugamento non è stato ravvisato come reato ambientale. Nei loro confronti era possibile solamente disporre una sanzione amministrativa.

Le sanzioni amministrative sono a tutt'oggi normate, a livello regionale, dalla Legge Regionale n.12/2009 che, all'art.28, si limita a richiamare l'art.29 del decreto Legislativo n.152/2006. Il Decreto Legislativo 3/4/2006 n.152 disciplina le sanzioni amministrative all'art 133 con una sanzione amministrativa pecuniaria da 1500 a 6000 euro. Somme che risultano decisamente desuete rispetto alla situazione venutasi a determinare in seguito all'abnorme sviluppo del settore dell'idroelettrico e ai lauti guadagni che ne sono conseguiti grazie agli incentivi e, soprattutto, inadeguate rispetto alle conseguenze che ne sono derivate in termini di deterioramento della qualità dei corpi idrici. La Regione non è finora intervenuta per regolamentare e adeguare le sanzioni, come sarebbe auspicabile in considerazione del numero di irregolarità riscontrate e, soprattutto, in relazione ai danni ambientali connessi agli eccessivi prelievi. Di certo c'è il fatto che le sanzioni attualmente applicate risultano molto blande se consideriamo il livello di reiterazione del reato, anche da parte degli stessi soggetti, come dimostrano anche le recenti vicende di prosciugamento di torrenti alpini di pregio ambientale.

(Sulle vicende si veda documentazione allegata)

2. I prelievi eccedenti e gli incentivi: l'intervento del GSE

I prelievi eccedenti, emersi in modo così diffuso e generalizzato nel corso del 2016 a livello regionale (riguardavano 10 impianti sui 14 controllati), sono stati oggetto di intervento da parte del GSE, che il 10/2/2016 ha avviato delle procedure di contestazione a sei società (di cui 5 valdostane) fino ad arrivare (nel settembre 2016) al blocco degli incentivi nei confronti di una decina di impianti valdostani per "il superamento del limite di potenza nominale autorizzato dalla concessione". Il blocco parziale dei certificati verdi/incentivi, disposto fino al raggiungimento della somma contestata, raggiungeva la somma complessiva di più di 10 milioni di euro. Dopo aver controllato la corrispondenza dei dati di produzione dichiarati dalle singole società con quelli in possesso di Deval (distributore regionale di energia elettrica) e di Terna (gestore nazionale di rete), il GSE ha disposto la restituzione degli incentivi da parte di alcune delle dette imprese, restituzione da scontare sugli incentivi futuri. Contro tale disposizione le imprese hanno promosso un ricorso al TAR del Lazio. Con sentenza del 24/5/2017, pronunciata nei confronti dell'impresa ALGA di Luigi Berger, il TAR ha riconosciuto la fondatezza dell'operato del GSE e si è limitato a rivedere al ribasso la sanzione (*). Contro la sentenza del TAR del Lazio è stato proposto appello da parte del GSE al Consiglio di Stato che, nella quarta sezione, ha decretato il 24/10/2018 la nullità delle sanzioni e dei procedimenti.

L'intervento del GSE era disposto ai sensi dell'art.42 D.Lgs 28/2011 che regola la materia dei controlli sulla regolarità degli impianti e della produzione, anche ai fini dell'attribuzione degli incentivi: "*... il GSE dispone la decadenza degli incentivi nonché il recupero delle somme già erogate*". (art.42 c.3). Con la Legge di Bilancio 2018 sono state apportate delle modifiche a tali

disposizioni, allo scopo di attenuare il peso delle sanzioni previste e per introdurre una proporzionalità nelle sanzioni stesse. La soluzione trovata ipotizza una decurtazione proporzionale dell'incentivo, secondo una forbice di riduzione che può andare dal 20% all'80%, temperata poi da una proposta successiva introdotta nella Legge di bilancio 2019 che prevede una decurtazione dal 10% al 50%. Tuttora manca una soluzione normativa che coniughi il principio di proporzionalità con l'esigenza di dare alle sanzioni un valore deterrente tale da scoraggiare il ripetersi delle irregolarità.

* (Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio - SENTENZA pubblicata il 24/5/2017 (N.06205/2017 Reg. Prov. Coll. N. 05038/2016 Reg. Ric.)

3. Le nuove norme proposte dalla Regione Valle d'Aosta nel Piano di Tutela delle Acque.

A seguito delle vicende sopra descritte, l'Amministrazione Regionale della Valle d'Aosta non è intervenuta a regolamentare e sanzionare le infrazioni dovute ad un eccesso dei prelievi, come sarebbe stato auspicabile vista la diffusione del fenomeno.

Solo di recente, con la presentazione dell'aggiornamento del Piano di Tutela delle Acque presentato alla VAS nel luglio 2019, sono state introdotte delle disposizioni (articoli n.20 e n.21 delle Norme di Attuazione – allegato 7) con cui si propone di modificare la disciplina dei prelievi e di introdurre delle sanzioni nei casi di inadempienze.

a) Art. 20 NTA. Con l'articolo 20 si introduce un distinguo tra la portata massima concessionata, che si dichiara non debba essere superata (*"Il superamento della portata massima determina l'applicazione delle sanzioni amministrative"*), e la portata media annua che *"non costituisce un limite alla portata derivabile ed è indicata negli atti concessori o subconcessori ai soli fini della determinazione dell'ammontare del canone"*.

Ricordiamo che la portata massima è di tipo puntuale mentre dalla portata media annua indicata negli atti di concessione dipende la quantità della produzione annua dell'impianto. Infatti la potenza nominale media annua dell'impianto è determinata dal rapporto tra la quantità di acqua concessionata (indicata in moduli medi annui) e il salto fiscale tra l'opera di presa e quella di restituzione. A questo punto ci si chiede come possa essere preventivata e controllata la produzione media annua se non sulla base della portata media e quali posano essere le conseguenze del fatto che la stessa portata media possa essere superata senza limiti.

E' pur vero che al punto c) si aggiunge che *"In assenza dei sistemi di misurazione il superamento della portata media determina l'applicazione delle sanzioni amministrative"*.

Se ne deduce che la portata media può superare la quantità concessionata, senza incorrere in sanzioni, purché venga misurata e quindi dichiarata (ancorché in quantità illimitata).

b) Art.21 NTA. Con l'articolo 21 vengono introdotte le sanzioni amministrative e le sospensioni dalla produzione:

- i prelievi eccedenti rispetto alla portata media (in presenza di misuratore) sono assoggettati al pagamento di un canone aggiuntivo quantificato in euro 0,002 per ogni Kwh prodotto in eccedenza rispetto all'energia producibile (ricordiamo che l'incentivo corrisponde mediamente a 0,20 euro/Kwh, per cui il canone aggiuntivo risulta pari a un centesimo dell'incentivo introitato in aggiunta a quello previsto);

- le sanzioni previste vanno da 4000 a 30.000 euro nei casi di superamento della portata massima e da 2000 a 10.000 nei casi di superamento della portata media in assenza di misuratori, in entrambi i casi se l'eccedenza non supera il 10% la penale si riduce rispettivamente a euro 2000 e euro 1000;

- il mancato rispetto del rilascio del Deflusso Minimo Vitale comporta una sanzione di euro da 5000 a 20.000;
- la mancata installazione di misuratori dà luogo ad una sanzione da euro 1000 a 6000 ma solo nel caso in cui ci sia stata in precedenza una diffida: *“in caso di mancata ottemperanza alla previa diffida ad adempiere da parte della struttura regionale competente”*.

Si tratta di sanzioni che non risultano proporzionate rispetto al maggiore guadagno conseguito con la produzione eccedente, per cui è difficile stabilire se le sanzioni previste, in particolare quelle riferite al superamento della portata massima e della portata media, possano rappresentare un deterrente rispetto al ripetersi del comportamento sanzionato. Potrebbero forse risultare adeguate nei confronti dei piccoli impianti, sicuramente non sono dissuasive nei confronti dei medio e grandi impianti che dallo sfioramento acquisiscono milioni di euro in incentivi indebiti.

Per quanto riguarda la sanzione applicata al mancato rilascio del DMV, notiamo che si tratta di una sanzione decisamente inadeguata se si considera l'importanza del DMV per la salvaguardia della qualità delle acque e per la stessa vitalità del corso d'acqua. Di certo non è rispettosa delle indicazioni fornite dall'Europa con la Direttiva Quadro Acque.

Anche la sanzione prevista per la mancata installazione dei misuratori risulta di un valore inadeguato se si considera che solo a fronte di una corretta misurazione delle portate sono realizzabili tutte le altre disposizioni. Questo dovrebbe essere l'adempimento primario. L'obbligo dell'installazione dei misuratori è previsto fin dal R.D. 1775/1933 e viene ripreso nelle regole generali del PTA e di norma viene richiamato in sede di rilascio della concessione. Ciononostante ci risulta che in valle d'Aosta non siano attualmente installati dei misuratori delle portate prelevate e delle portate rilasciate a titolo di DMV nella maggior parte degli impianti, nonché in generale nei casi di prelievi idrici (non sicuramente per quelli irrigui ma neppure per quelli idroelettrici).

c) Vengono infine previste delle sospensioni dall'esercizio della derivazione nei casi di inadempienze reiterate nel tempo. Le sospensioni possono essere disposte solo al quarto anno di inadempienza reiterata, nel caso in cui nel triennio precedente si siano verificati 3 superamenti. La sospensione può andare da 2 a 4 mesi per gli sfioramenti delle portate e da 1 a 3 mesi per il mancato rilascio del DMV. Non vengono fornite indicazioni circa il periodo in cui sarebbe opportuno disporre la sospensione, per cui si può ipotizzare che una sospensione attuata nei mesi invernali (in cui la produzione è quasi ridotta a zero) non compensi assolutamente la maggiore produzione ottenuta sfruttando le portate estive molto abbondanti.

Le norme indicate presuppongono che la Regione, che in 10 anni non è riuscita a controllare la produzione degli impianti (che hanno sfiorato in 10 su 14 casi esaminati), sia ora in grado di controllare annualmente i circa 280 impianti presenti nella regione. Di fatto non esiste un servizio di controllo. Solo casualmente, o su segnalazione di privati, la Forestale può scoprire un mancato rilascio del DMV nel caso in cui il corso d'acqua sia rimasto a secco. Per gli sfioramenti abituali, che non sono visivamente percepibili, non esiste la possibilità che vengano scoperti.

Lo stesso GSE, che riceve i dati della produzione su cui conferisce gli incentivi, può verificare se la produzione è stata maggiore del previsto, ma non prende in considerazione le ricadute dei prelievi sulle portate naturali e non verifica se era presente il rilascio del DMV, dati che si possono avere solo se sono installati i misuratori.

Le disposizioni previste per sanzionare le condotte inadeguate e i prelievi eccedenti ci sembrano tutte eccessivamente blande e, in alcuni casi, sembrano addirittura voler premiare gli

inadempienti. Ricordiamo che i casi di inadempienza nei prelievi e di mancato rilascio del DMV sono continuati nel tempo e continuano tuttora.

4. Richieste e proposte.

A livello generale chiediamo che vengano definite delle norme omogenee che abbiano valore a livello nazionale per tutte le realtà locali. Chiediamo che vengano stabilite delle regole chiare tali da garantire dei comportamenti corretti e che venga individuato un sistema sanzionatorio tale da assumere un valore deterrente nei confronti dei comportamenti illeciti.

In particolare chiediamo che siano garantiti i seguenti punti:

a) I misuratori di portata.

Per quanto riguarda l'obbligo di posizionare dei misuratori di portata in corrispondenza delle opere di presa, che misurino le portate prelevate e quelle rilasciate a titolo di Deflusso Ecologico, ci sembra una condizione "sine qua non" per garantire che vengano rispettate tutte le altre disposizioni. A questo proposito ricordiamo che già il Regio Decreto n.1775 del 1933 prevede l'introduzione dei misuratori (art. 42 c.3). Lo stesso Regio Decreto, sulla necessità di intervenire contro le condotte inadeguate, si esprime per quanto riguarda le sanzioni con l'art. 91 c.3 (*"I colpevoli e i trasgressori possono essere esclusi da ogni contributo statale per impianti di utilizzazione di acque pubbliche"*) e con l'art.55 per le inadempienze più gravi (*"E' facoltà del Ministro di dichiarare la decadenza dal diritto di derivare e utilizzare l'acqua pubblica: c) per inadempimento delle condizioni essenziali della derivazione e utilizzazione; d) per abituale negligenza ed inosservanza delle disposizioni legislative e regolamentari in vigore"*).

La mancata installazione di misuratori dovrebbe escludere, in automatico, la possibilità di ricevere incentivi e sospendere gli effetti della concessione fino al momento della regolarizzazione.

b) Il rilascio del Deflusso Minimo Vitale.

Allo stesso modo è fondamentale che venga garantito il rilascio del DMV, ora Deflusso Ecologico. Un rilascio del DMV insufficiente può causare il degrado del corso d'acqua e, se protratto nel tempo, il degrado può diventare irreversibile. Il mancato rilascio del DMV causa sicuramente la morte biologica del corpo idrico che lo subisce. Alla luce della Direttiva Quadro Acque 2000/60/UE il degrado dei corsi d'acqua costituisce grave inadempienza nella dovuta tutela delle acque e può dar luogo a delle infrazioni comunitarie e alle relative sanzioni.

c) Il rispetto delle portate.

In merito ai prelievi eccedenti, sia della portata media che della portata massima, chiediamo:

- che venga chiarito a livello generale il significato e il valore della "portata media annua" e la sua applicazione e il suo rispetto sul territorio nazionale;
- che vengano impartite delle disposizioni al GSE tali da non permettere gli sforamenti rispetto alle portate derivate e all'energia prodotta che possano determinare degli abusi in relazione all'utilizzo degli incentivi;
- che vengano fornite alle Regioni delle indicazioni sulla necessità che le sanzioni, che possono essere stabilite a livello regionale rispetto ai prelievi eccessivi, siano commisurate al danno ambientale provocato e al guadagno illecito procurato. Riteniamo che le sanzioni debbano avere un valore deterrente rispetto alle condotte illecite e quindi debbano essere individuate con questo scopo preciso.

Chiediamo che vengano impartite delle disposizioni a livello nazionale che garantiscano il rispetto dei punti suddetti, allo scopo di rendere effettiva la tutela ambientale (che è primaria competenza dello Stato) ma anche allo scopo di evitare delle conseguenze, come una procedura di infrazione a livello comunitario, che ricadono sull'intera comunità nazionale.

Ricordiamo che gli incentivi sono frutto del denaro che gli utenti versano in bolletta e che l'acqua stessa rappresenta un bene pubblico. I fiumi e torrenti rappresentano un bene pubblico indisponibile che viene temporaneamente prestato alle imprese a condizione che ne facciano un uso ragionevole e rispettoso delle norme.

Le suddette richieste rispondono alla necessità di garantire la tutela dell'ambiente e, in particolare, lo stato di qualità dei corpi idrici come previsto sin dal R.D. n.1775/1933 art. 12bis e come richiesto dalla Direttiva Quadro Acque (2000/60/UE) e ribadito da parte dell'Europa con l'apertura di una procedura di infrazione (EU Pilot 6011/2014 ENVI).

Ricordiamo infine che, oltre all'ambiente, anche la produzione di energia idroelettrica e la libera concorrenza tra i produttori non possono che trovare giovamento da un'operazione che faccia chiarezza e dia garanzia di rispetto delle regole da parte di tutti. Coloro che rispettano le regole rischiano di essere penalizzati se altri, turbinando più del dovuto, incassano una parte degli incentivi che era destinata anche a loro.

ALLEGATI:

1. *Testo art.20 e 21 NTA – Allegato 7- PTA 2019 (Proposta di aggiornamento del PTA in esame alla VAS).*
2. *Articoli di giornale che documentano quanto descritto in merito alla situazione valdostana (n.....allegati)*

Aosta 8 ottobre 2019

Legambiente della Valle d'Aosta
Il Presidente Denis Buttol