

## **Il Potenziale Di Sviluppo Del Settore Idroelettrico Italiano. Una riflessione sulla quarantennale battaglia per la concorrenza nel settore idroelettrico.**

**Paolo Pinamonti, Presidente di Vis Aquae<sup>1</sup>.**

**Bolzano, 29 aprile 2022<sup>2</sup>**

Per introdurre il tema di questo convegno, il potenziale di sviluppo del settore idroelettrico italiano, bisogna porsi una domanda volutamente provocatoria: **perché, oggi, ne stiamo parlando?**

Perché, anziché parlare del normale sviluppo e aggiornamento tecnologico di un settore così importante nel quadro della produzione elettrica da fonte rinnovabile e della transizione energetica, parliamo invece di “potenziale”: dando per sottinteso, come in effetti è, che esso sia largamente inespresso? Per rispondere è necessario un *excursus* storico che ci ricordi l’evolversi del quadro regolatorio italiano relativo alle concessioni idroelettriche...<sup>3</sup>

### **1933 – Il Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque pubbliche e gli impianti elettrici.<sup>4</sup>**

Il Testo Unico, tanto asciutto e semplice nella lettura quanto efficace nell’applicazione, ha regolamentato per decenni e in parte ancora oggi, le procedure di concessione della acque pubbliche. Qui ci preme solo sottolineare che, fin dall’origine, alle concessioni idroelettriche fu riconosciuta una durata particolarmente lunga, sessant’anni, per la riconosciuta necessità che gli operatori idroelettrici potessero ammortare gli imponenti investimenti necessari per la costruzione degli impianti.

Ricordiamo anche, perché *infra* se ne discuterà, la distinzione (Art. 25) tra le opere gratuitamente devolvibili, destinate a scadenza concessione a essere devolute al demanio pubblico e quelle non gratuitamente devolvibili per le quali lo Stato (oggi le Regioni / Province) ha la *facoltà* di acquisto. Le prime sono chiamate in gergo “opere bagnate”: si tratta di dighe, canali, condotte e ogni altra opera che sia – appunto – bagnata dall’acqua pubblica. Le seconde sono le “opere asciutte”, quali fabbricati, macchinari, officine; il Testo unico prevede che esse siano valorizzate «al valore di stima del materiale in opera,

---

<sup>1</sup> Vis Aquae è un luogo di confronto sull’energia idroelettrica in Italia, sul suo potenziale e la sua insostituibile utilità, promosso da un operatore idroelettrico italiano e aperto ai contributi di esperti (professionisti e tecnici), amministratori e cittadini.

I principi ispiratori di Vis Aquae sono la fiducia nell’apertura concorrenziale delle gare per le concessioni idroelettriche, l’innovazione nelle prassi e nelle tecnologie, la disponibilità ad investire nella sostenibilità ambientale e nel sostegno economico dei territori che accolgono gli impianti.

<sup>2</sup> La presente relazione non è la trascrizione esatta del mio intervento introduttivo al convegno, tenutosi il 29 aprile 2022 a Bolzano, sul potenziale di sviluppo del settore idroelettrico italiano, ma piuttosto la trasposizione delle mie argomentazioni in forma più testuale, arricchita di maggiori dettagli e riferimenti. Essendo un ingegnere, sia pure da sempre interessato alle questioni giuridiche e regolamentari relative al mondo dell’acqua e dell’energia, non ho le conoscenze specialistiche né l’esperienza degli esimi relatori che hanno arricchito il convegno con il loro contributo, chiedo venia a loro e ai lettori per eventuali imprecisioni tecniche e di linguaggio.

<sup>3</sup> Indicheremo per semplicità come “concessioni idroelettriche” quelle che, ai sensi dell’Art. 6 del R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, più correttamente si chiamano concessioni di grande derivazione per forza motrice, con potenza nominale media annua superiore a 3.000 chilowatt.

<sup>4</sup> R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775

calcolato al momento dell'immissione in possesso, astraendo da qualsiasi valutazione del reddito da esso ricavabile» (il che ha senso, perché senza l'acqua pubblica concessa, esse sono inutili).

Successivamente, altri provvedimenti erogarono vasti finanziamenti a quei concessionari che prevedevano la costruzione di serbatoi per l'accumulo stagionale delle acque concesse.

### **1963 – La nazionalizzazione<sup>5</sup>**

Sulla nazionalizzazione del settore elettrico c'è ampia letteratura, che ne ha valutato motivazioni ed effetti sullo sviluppo del nostro paese, a noi interessa solo ricordare gli effetti sul settore idroelettrico. Costituito l'ENEL, tutte le attività elettriche sono trasferite al nuovo ente dello Stato; la legge, però, esclude dalla nazionalizzazione due categorie: le attività gestite da enti locali<sup>6</sup> (le "municipalizzate") e quelle destinate all'autoproduzione per uso interno di imprese e gruppi industriali (gli "autoproduttori").

**Nessuno al momento lo prevede, ma proprio da questa decisione scaturirà, come ora vedremo, l'ormai quarantennale lotta per impedire la concorrenza nel settore idroelettrico.**

Tutte le concessioni idroelettriche (che valevano allora circa l'80% della produzione elettrica nazionale) sono conferite al nuovo ente dello Stato e divengono perenni quelle degli autoproduttori e delle municipalizzate mantengono la loro naturale scadenza. Giunte al termine, ad esse si applicherà ancora il Testo Unico, ma le opere non saranno conferite allo Stato, bensì al suo ente ENEL. In sostanza, per municipalizzate e autoproduttori nulla cambia e nulla di cui dolersi.

### **1982 – La legge 529<sup>7</sup>**

Nel 1982, la scadenza delle concessioni rilasciate negli anni '20 del secolo scorso o prima ancora si avvicina e per i titolari incombe l'obbligo di trasferimento all'ENEL: tempestiva e provvidenziale ecco allora arrivare la legge 529! La *ratio* politica è la presunta difficoltà dell'ENEL a sostenere gli investimenti di rinnovo di impianti sessantenni e obsoleti e quindi l'opportunità che siano gli attuali titolari a investire, a fronte della proroga della concessione.

Per gli autoproduttori, la proroga è possibile solo per gli impianti suscettibili di potenziamento e previa convenzione con l'ENEL; va meglio alle municipalizzate che la ottengono anche in caso di "impossibilità tecnico economica" del potenziamento e dunque gratis, a dimostrazione di quanto presunta fosse la ratio politica di cui sopra. L'impossibilità deve essere approvata dall'ENEL o accertata da un collegio arbitrale. Se si considera che basta cambiare i vecchi macchinari per un significativo miglioramento d'efficienza, è evidente, da un canto, che l'impossibilità tecnico economica nasce per non obbligare le municipalizzate a investire e d'altro canto che – volendolo – è sempre possibile per un autoproduttore ottenere la proroga.

È sempre meglio, però, essere prudenti e dunque la legge considera anche l'improbabile caso in cui il concessionario uscente non possa (voglia?) investire per ottenere la proroga o non riesca a far accertare l'impossibilità tecnico economica. Perciò, l'articolo 1) rende obbligatorio per l'ENEL acquisire dal concessionario uscente anche le "opere asciutte": si impedisce così all'ENEL l'eventuale realizzazione di impianti radicalmente più moderni e la dismissione di centrali e macchinari degradati, che avrebbe

---

<sup>5</sup> Legge 6 dicembre 1962, n. 1643

<sup>6</sup> Si noti che sono invece nazionalizzate le attività che fanno capo a enti pubblici e alle Ferrovie dello Stato. Sono esclusi dal trasferimento anche i piccolissimi produttori.

<sup>7</sup> Legge 7 agosto 1982, n. 529

volentieri lasciato al vecchio proprietario. Si tratta di una misura a tutela dei concessionari uscenti che, come vedremo, sarà “rispolverata” trent’anni dopo nel 2012...

Siccome poi la prudenza (e la generosità dello Stato) non è mai troppa, in caso la concessione sia persa, l’articolo 4) obbliga l’ENEL a fornire al concessionario uscente energia al prezzo di costo per 15 anni (...quasi meglio che aver ottenuto la proroga!) mentre l’articolo 6) dispone che l’indennizzo per le opere asciutte, previsto dall’articolo 25 del Testo Unico, sia *ipso facto*, maggiorato del 15%.

La legge 529 è esclusivamente dedicata alle concessioni idroelettriche, tutti gli articoli sono sistematicamente a favore dei concessionari uscenti e a scapito dell’ENEL, dunque dello Stato; per giunta è scritta bene, da esperti che considerano ogni caso possibile, anche se residuale: molti dubitano su chi l’abbia veramente scritta e in effetti, nell’ambiente, non era chiamata con il nome del parlamentare che la presentò (come di solito) ma con quello dell’operatore più afflitto dal rischio di perdere le concessioni.

### **1991 – Il piano energetico nazionale e la legge 9<sup>8</sup>**

Sono passati quasi dieci anni dalla Legge 529 e gli autoproduttori sono di nuovo in fibrillazione; le numerose concessioni rilasciate negli anni ’30 del secolo scorso si avvicinano alla scadenza e la legge 529 ha un difetto: obbliga a investire per ottenere la proroga. L’occasione per rimediare arriva con la Legge 9 di attuazione del nuovo Piano energetico nazionale.

L’articolo 24, infatti, estende anche agli autoproduttori la possibilità di accertare l’impossibilità tecnico economica e ottenere la proroga gratuitamente e se ciò non fosse possibile, prevede la prelazione a loro favore se l’ENEL rinuncia al subentro. Infine, dispone che in caso di proroga le “opere bagnate” restino di proprietà del concessionario uscente: non è poca cosa, perché così cambiano anche i criteri di ammortamento e i bilanci delle società concessionarie ne hanno immediato beneficio.

Con questa doppia tutela, le preoccupazioni degli autoproduttori hanno avuto sollievo, ma si verifica un intoppo. Alcune Regioni dissentono, perché le concessioni degli autoproduttori in scadenza fanno gola alle municipalizzate e agli enti locali che le controllano: una proroga generalizzata suscita opposizione. Particolarmente decisa è l’opposizione delle Province autonome di Trento e Bolzano, dove la disputa politica sulla titolarità delle concessioni risale addirittura al 1948; anche l’ENEL ha una posizione sfavorevole alla proroga generalizzata. La politica invita perciò gli autoproduttori a moderare le richieste di impossibilità tecnico economica e in conclusione, essi si vedono prorogare solo le concessioni più vicine alla scadenza.

### **1999 – la fine del monopolio e la liberalizzazione.**

Dopo trentasei anni, il decreto “Bersani”<sup>9</sup> dispone la fine del monopolio e la liberalizzazione del settore elettrico. Le concessioni idroelettriche sono trattate dall’articolo 12, il cui primo comma è, quanto a concorrenza e trasparenza, esemplare: «Almeno cinque anni prima della scadenza di una concessione di grande derivazione d’acqua per uso idroelettrico, ogni soggetto, purché in possesso di adeguati requisiti organizzativi e finanziari, può chiedere il rilascio della medesima concessione a condizione che presenti un programma di aumento dell’energia prodotta o della potenza installata, nonché un programma di miglioramento e risanamento ambientale del bacino idrografico di pertinenza.» Purtroppo è solo un’enunciazione di principio, perché il secondo e terzo comma introducono la prelazione a favore del concessionario uscente, rendendo la concorrenza impossibile.

---

<sup>8</sup> Legge 9 gennaio 1991, n. 9

<sup>9</sup> D. Lgs. 16 marzo 1999, n. 79

Per quel che riguarda la durata delle concessioni, a quelle dell'ENEL è assegnata scadenza al termine del trentesimo anno successivo all'entrata in vigore della norma (31 dicembre 2029). Non si perde invece l'occasione per un nuovo intervento a favore di municipalizzate e autoproduttori: le loro concessioni sono prorogate, gratuitamente, fino al 2010 senza necessità di investimenti che – per impianti in qualche caso più che secolari – sarebbero certamente opportuni.

Nessuno ci fa caso, ma l'articolo 12 contiene un "piano B" che tornerà utile dodici anni dopo, nel 2011: per la nuova assegnazione delle concessioni scadute sono infatti necessari dei provvedimenti attuativi che non saranno mai promulgati; uno dei metodi più usati per preservare lo *statu quo*.

Purtroppo per i concessionari uscenti, la Commissione Europea contesta<sup>10</sup> sia il diritto di prelazione, sia la proroga automatica, giudicandole contrarie ai principi di concorrenza e libertà di stabilimento e dunque al Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. Passeranno sei anni (già una proroga *de facto*) prima che il governo italiano modifichi la norma.

Ventitré anni dopo, incuranti delle procedure d'infrazione e delle sentenze della Corte Costituzionale, alcuni parlamentari stanno tentando, proprio in questi giorni, di reintrodurre la prelazione con emendamenti al disegno di legge "concorrenza 2021": come si suole dire *il lupo perde il pelo ma non il vizio!*

### **2005 – le contraddizioni della legge finanziaria 2006<sup>11</sup>**

La legge finanziaria 2006 modifica l'articolo 12<sup>12</sup> rimuovendo la prelazione a favore del concessionario, l'Italia ottiene così l'archiviazione della procedura d'infrazione.

Questo aspetto è positivo, ma il nuovo testo del comma primo riduce la possibilità di concorrenza perché è tolta la possibilità per ogni soggetto interessato di presentare liberamente domanda di subentro nelle concessioni in scadenza; il rinnovo avverrà solo tramite gara, che naturalmente sarà «*ad evidenza pubblica, nel rispetto della normativa vigente e dei principi fondamentali di tutela della concorrenza, libertà di stabilimento, trasparenza e non discriminazione*». Inoltre, il nuovo comma secondo tiene in vita il "piano B", perché rimanda a un provvedimento attuativo del MAP<sup>13</sup> (che non uscirà mai...) i criteri di gara.

*Dulcis in fundo*, i concessionari uscenti che, ahi loro, devono rinunciare alla prelazione sono compensati con una proroga decennale delle concessioni<sup>14</sup> che si aggiunge a quella del Bersani, portando la scadenza dal 31.12.2010 al 31.12.2020. Paradossalmente (o forse no...) lo Stato non si cura della sua stessa azienda: l'ENEL è l'unica che ci rimette perché perde la prelazione ma non riceve la proroga.

È interessante la motivazione della proroga: «...In relazione ai tempi di completamento del processo di liberalizzazione e integrazione europea del mercato interno dell'energia elettrica, anche per quanto riguarda la definizione di principi comuni in materia di concorrenza e parità di trattamento nella produzione idroelettrica...». *Nihil sub sole novum*, essa è stata ora riproposta da diversi emendamenti al Ddl Concorrenza 2021 per giustificare una nuova proroga!

Forse nella speranza di evitare altri guai con la Commissione Europea (o forse solo per pudore...) la proroga è condizionata al pagamento di un "canone aggiuntivo unico" e all'aver eseguito tra il 1.1.1990 e il 31.12.2010 investimenti non inferiori a un euro per ogni megawattora di produzione annua. Per un

---

<sup>10</sup> Con la procedura d'infrazione 2002/2282.

<sup>11</sup> Legge 23 dicembre 2005, n. 266

<sup>12</sup> Vedi comma 483

<sup>13</sup> Ministero delle Attività Produttive

<sup>14</sup> Vedi comma 485

impianto idroelettrico medio-grande, da 90 megawatt di potenza installata e 300.000 megawattora di produzione media annua, il primo fattore vale 1.300.000 Euro da pagare in 4 anni e il secondo richiede di aver investito nei ventun anni precedenti ben 15.000 Euro l'anno, 315.000 in totale (sic!). In sostanza, al costo di circa 1,6 milioni di Euro, si ottiene un fatturato annuo di circa 18 milioni di Euro per dieci anni o più: ognuno capisce che si tratta di una gigantesca regalia ai concessionari uscenti.

Ancora più sorprendente è che la proroga sia assegnata dalla legge in base a un comportamento *ex ante*, cioè tenendo in considerazione investimenti eseguiti quando il concessionario non poteva avere contezza della possibilità di ottenere una seconda proroga dal 2010 al 2020. Bisogna allora ammettere che non si tratta di investimenti supplementari e migliorativi, tali da giustificare altri dieci anni di concessione, ma d'investimenti necessari o che si sarebbero comunque ripagati entro il 2010, a conferma che si tratta di un regalo e nulla più.

### **2008 – la sentenza n. 1<sup>15</sup> della Corte Costituzionale**

Purtroppo per le società concessionarie la Corte Costituzionale boccia la proroga, esemplare è una frase della sentenza: «(N.d.R. La legge..) anziché aprire gradualmente il mercato interno dell'energia seguendo le scadenze naturali delle diverse concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche, proroga irragionevolmente queste ultime di dieci anni decorrenti dalla data di scadenza di ciascuna concessione, sicché, lungi dal costituire uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza, contrasta con i principi comunitari e contraddice apertamente il fine (la tutela della concorrenza), che pur afferma di voler perseguire.» Purtroppo, quattordici anni dopo, c'è ancora chi ci prova...

Per i concessionari uscenti la faccenda si fa seria, la proroga al 31.12.2010 sta per scadere ed è dunque necessario un intervento rapido, al più tardi nell'estate del 2010.

### **2010 – la stabilizzazione finanziaria e l'ennesima proroga**

Puntuale, ecco il nuovo intervento a favore delle società concessionarie: nella primavera del 2010, il Decreto Legge 78 di "Stabilizzazione finanziaria e competitività economica"<sup>16</sup> dispone una nuova proroga delle concessioni in scadenza. Probabilmente per evitare di incorrere in una nuova bocciatura della Corte Costituzionale, essa questa volta è più moderata: solo 5 anni.

La prima motivazione («... al fine di consentire il rispetto del termine per l'indizione delle gare...») è scoraggiante: undici anni non sono bastati per bandire le gare ?!

La seconda («Al fine... di garantire un equo indennizzo agli operatori economici per gli investimenti effettuati ai sensi dell'articolo 1, comma 485, della legge 23 dicembre 2005, n. 266...») è sconcertante, in sostanza si afferma: nel 2005 avrei voluto darti una proroga di dieci anni per ricompensarti dei modesti investimenti che avevi fatto – *ex ante* – nei quindici anni precedenti, non ci sono riuscito per colpa della Corte Costituzionale e quindi mi sento in obbligo di INDENNIZZARTI per i soldi che hai speso "inutilmente" negli ultimi vent'anni.

Riprendendo le cifre esposte *supra*, è da chiedersi: in quale altro settore industriale si può essere INDENNIZZATI dallo Stato con 90.000.000 di Euro di ricavi in cinque anni per aver investito 315.000 Euro l'anno in vent'anni?

---

<sup>15</sup> Del 18 gennaio 2008

<sup>16</sup> D.L. 31 maggio 2010, n. 78

Con l'occasione, si rafforza anche il "piano B": se prima i bandi di gara erano vincolati a un provvedimento attuativo del MISE<sup>17</sup> (...non sia mai che venga emesso veramente...) ora è necessario il concerto del MATTM<sup>18</sup> e l'intesa con la Conferenza unificata. Ovviamente, più sono le istituzioni coinvolte, meno sono le probabilità che il provvedimento veda la luce.

### **2011 – la sentenza n. 205<sup>19</sup> della Corte Costituzionale e la seconda procedura d'infrazione<sup>20</sup> della Commissione Europea**

Ancora una volta, la Corte Costituzionale boccia la proroga delle concessioni, la maggior parte delle quali, esaurita la precedente proroga disposta dal "Bersani" sono ormai scadute; pochi mesi prima anche la Commissione Europea aveva aperto una seconda procedura d'infrazione contro l'Italia: bisogna dunque bandire le gare?

Naturalmente no, perché è in vigore il lungimirante "piano B": non sono mai stati emessi i provvedimenti attuativi, dunque le amministrazioni pubbliche non sono in grado di procedere. Le concessioni restano in una sorta di limbo, anche perché i concessionari uscenti si oppongono persino all'emissione di autorizzazioni all'esercizio provvisorio: significherebbe formalizzare che le concessioni sono scadute, con obbligo di devolvere le opere bagnate al demanio pubblico e conseguenti impatti sui bilanci.

### **2012 – le "misure urgenti per la crescita del Paese"<sup>21</sup>**

A inizio 2012 la situazione per le grandi società concessionarie idroelettriche era piuttosto critica: la Corte Costituzionale aveva per due volte bocciato la proroga delle concessioni, la prelazione era stata contestata dalla Commissione Europea e ritirata, ripresentare proposte in questo senso pareva impossibile (oggi, a distanza di dieci anni ineffabilmente qualcuno ci riprova...), bisognava perciò trovare una soluzione diversa, ingegnosa... e trovare l'occasione buona per farla approvare!

Ricorderete la drammatica crisi finanziaria che colpì l'Italia nel 2011 – 2012 e portò alla formazione del governo Monti; in particolare, nell'estate del 2012, si susseguivano i decreti legge per tentare di frenare la crisi e il rampante debito pubblico. Tra questi c'era il D.L. 82 noto come "decreto crescita". Esso riscrive per la terza volta l'articolo 12 del "Bersani", in maniera apparentemente corretta: niente proroghe, niente prelazioni.

Si introduce, però, l'obbligo di acquisire dal concessionario uscente non già le "opere asciutte" eventualmente necessarie all'esercizio della nuova concessione, ma l'intero ramo d'azienda relativo alla vecchia concessione. In pratica, è la fine per eventuali progetti innovativi: se il nuovo entrante è obbligato a comprare dall'uscente l'intero ramo d'azienda (compresi fabbricati e macchinari obsoleti, che non ha senso riutilizzare) non avrà sufficienti risorse per investire in ammodernamenti e potenziamenti radicali.

Il peggio, purtroppo, deve ancora arrivare. I decreti legge sono i preferiti dai lobbisti, perché sono quasi sempre critici e urgenti e i termini di conversione in legge sono molto brevi: di conseguenza il dibattito parlamentare è compresso, se non azzerato, non c'è tempo per audizioni o analisi critiche dei provvedimenti e spesso, *in extremis*, il Governo congela il testo, quale che sia, e pone la fiducia. L'attesa

---

<sup>17</sup> Ministero dello Sviluppo Economico

<sup>18</sup> Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

<sup>19</sup> Del 13 luglio 2011

<sup>20</sup> SG(2011)D/3976 del 15 marzo 2011

<sup>21</sup> D.L. 22 giugno 2012, n. 83

occasione propizia per presentare un emendamento radicalmente anticoncorrenziale era dunque arrivata, ed esso per sicurezza è fatto presentare a due parlamentari di opposto schieramento, così da avere ampia maggioranza nella commissione parlamentare.

L'emendamento è approvato, l'articolo 12 è riscritto per la quarta volta in tredici anni e compare la quarta proroga, dal 31.12.2010 al 31.12.2017, sette anni in più rispetto al Bersani. L'aspetto sbalorditivo è però che lo Stato si priva del diritto di acquisire gratuitamente le "opere bagnate", con un enorme e auto-inflitto danno erariale: tali opere sarebbero infatti state assegnate al nuovo concessionario a titolo oneroso. Esse devono invece, da ora, essere pagate al concessionario uscente!

Immaginiamo l'imbarazzo del vero, anonimo autore dell'emendamento nel trovare il termine giusto per giustificare il pagamento: non si può parlare di corrispettivo, perché il concessionario uscente non è il proprietario e non può vendere, né di indennizzo perché nulla c'è da indennizzare. Alla fine, l'anonimo glissa sull'argomento e scrive che al concessionario uscente "è dovuto un importo" senza spiegare il perché.

Per la concorrenza è la fine: un operatore interessato alle gare esegue delle simulazioni da cui risulta che il nuovo entrante dovrebbe, mediamente, pagare all'uscente l'equivalente dei primi vent'anni di ricavi provenienti da una concessione che ne dura al massimo trenta.<sup>22</sup> Le gare sono divenute inutili perché solo il concessionario uscente può vincere.

Le società concessionarie esultano, non solo per aver ucciso la possibilità di concorrenza ma anche perché l'aver reso "non gratuita" la devoluzione delle opere formalmente ancora "gratuitamente devolvibili", cambia i criteri di ammortamento, con grandi effetti sui bilanci che improvvisamente migliorano di decine di milioni di Euro.

### **2013 – la seconda procedura d'infrazione europea**

Anche in questo caso, però, c'è un intoppo: l'operatore italiano di cui al punto precedente presenta un dettagliato esposto alla Commissione Europea, che dopo un anno lo recepisce e mette nuovamente in mora l'Italia<sup>23</sup>. Ne nasce un lungo periodo di trattative, che porterà l'Italia ad abrogare i punti contestati nel 2018.

### **2014 – il Decreto "spalma-incentivi".**

Ogni occasione è buona per prorogare le concessioni idroelettriche! Nel 2014 esplode il problema dell'eccessivo costo degli incentivi alle fonti rinnovabili: i costi sono in gran parte dovuti a eolico e fotovoltaico e l'idroelettrico c'entra poco, ma il D.M. del MISE<sup>24</sup> riguarda anch'esso.

Il D.M. propone di ridurre l'importo degli incentivi, allungandone la durata: ciò comporta che alcuni operatori vedrebbero scadere autorizzazioni o concessioni quando ancora hanno diritto agli incentivi. Bisogna perciò riallineare le scadenze amministrative a quelle – posticipate – degli incentivi, abbiamo così la quinta proroga delle concessioni, con durata che in alcuni casi arriva a quindici anni.

### **2018 – il Decreto semplificazioni e il ritorno della concorrenza.**

---

<sup>22</sup> Il caso limite è un grande impianto lombardo, dotato di due dighe, in cui il concessionario uscente riceverebbe un importo pari a ventott'anni di fatturato su trenta!

<sup>23</sup> C(2013) 6086 Final del 26.09.2013

<sup>24</sup> D.M. 6.11.2014 in G.U. n. 268 del 18.11.2014

Quasi vent'anni dopo il Bersani, il Decreto Semplificazioni riscrive per la quinta volta il testo dell'art. 12 del Bersani e introduce, per la prima volta, una reale possibilità di concorrenza per le concessioni idroelettriche in scadenza. Certo, il testo non ha la chiarezza e la semplicità applicativa di quello originario del Bersani. Esso delega alle Regioni la competenza per legiferare nel merito delle gare, secondo linee guida che introducono diverse procedure alternative per l'assegnazione delle concessioni.

Alcune di queste procedure si prestano potenzialmente a comportamenti anticoncorrenziali da parte delle amministrazioni concedenti e il decreto lascia del tutto irrisolto il tema del conflitto d'interessi delle stesse. Non dimentichiamo, infatti, che le aziende municipalizzate sono spesso controllate dalle amministrazioni concedenti o da enti locali comunque chiamati a partecipare alle procedure di selezione dei vincitori, ponendosi dunque nel doppio ruolo di concorrenti e di arbitri.

Tuttavia, il giudizio generale non può che essere positivo: rispetto alle pseudo-gare, dall'esito scontato, come delineate dal decreto crescita del 2012, il miglioramento è evidente. Il sollievo, per chi è favorevole alla concorrenza e alla libertà d'impresa, è tale che si giudica accettabile persino un "*danno collaterale*" non da poco: la sesta proroga delle concessioni, di sei anni, dal 31.12.2017 al 31.12.2023.

Ben diversa è la reazione dei concessionari uscenti, che perdono d'un colpo i decisivi privilegi di cui godevano. Costoro si organizzano rapidamente e iniziano con il criticare la "regionalizzazione" delle gare, paventando (sic!) il rischio di disparità di trattamento e di lesione della concorrenza. Il fine è ottenere la centralizzazione delle gare a livello statale / ministeriale (dove ritengono, evidentemente, di avere maggiori margini di manovra) e – soprattutto – avere un'occasione per rimettere in discussione l'articolo 12.

Anche le opere gratuitamente devolvibili tornano a essere – appunto – gratuite e quindi questa volta l'impatto sui bilanci dei concessionari uscenti è negativo.

### **2019 – la terza messa in mora dell'Italia**

La Commissione Europea interviene con una terza messa in mora dell'Italia<sup>25</sup>, incentrata sulle norme specifiche delle Province autonome di Trento e Bolzano, sull'inerzia delle amministrazioni concedenti che porta a «proroghe tecniche tacite» e sulla proroga al 2023 di cui *supra*.

Il Governo italiano ha nel frattempo comunicato che sono quarantotto le concessioni scadute e prorogate (anche tacitamente), in realtà si riferisce alle sole Regioni, aggiungendo le Province autonome sono oltre settanta.

### **2020 – il Piano Colao**

Come nel 2012, bisogna avere pazienza e saper cogliere l'occasione propizia. Se allora fu l'emergenza economico – finanziaria, nei primi mesi del 2020 si tratta di questione assai più grave: la pandemia che sta colpendo duramente l'Italia. Il Governo Conte II istituisce un «Comitato di esperti in maniera economica e sociale»<sup>26</sup> il cui scopo è di avanzare proposte e raccomandazioni su riforme e iniziative necessarie al rilancio dell'Italia *post* pandemia.

---

<sup>25</sup> Ares(2021)1375986 del 19.02.2021

<sup>26</sup> Il presidente del Comitato era l'attuale Ministro Vittorio Colao, per cui il suo documento finale è chiamato in breve il "piano Colao"



Tra i settori analizzati c'è quello energetico e dentro questo, l'idroelettrico, la conclusione del comitato di esperti<sup>27</sup> è che si debba: «Negoziare un'estensione delle concessioni equilibrata e condizionata ad un piano di investimenti espliciti e vincolanti...».

Tra le azioni necessarie a questo scopo troviamo<sup>28</sup>: «Negoziare piani di investimento vincolanti ed in linea con le macro-direttive del Green Deal europeo, a fronte di una limitata *proroga della concessione* e del *riconoscimento del valore residuo di investimento nel valore di subentro* a fine concessione come ad esempio per opere autostradali e *opere "bagnate" (idroelettrico)*» e «Sospendere l'efficacia del DL 135/18 "Semplificazioni" e allineare la normativa italiana a quella di altri paesi europei (*concessioni senza scadenza o rinnovate senza gara*)»

È incredibile che, nel vastissimo panorama delle reali e gravissime crisi ed emergenze che l'Italia sta in quei mesi affrontando e per cui bisogna trovare una soluzione, il lavoro del comitato sia stato così accurato da individuare un problema, tanto poco noto ai più, quanto critico per il futuro del nostro Paese: l'obbligo di devoluzione gratuita delle opere bagnate! Resta da capire come e perché "l'esproprio", da parte delle società concessionarie e ai danni del demanio pubblico, di opere per un valore di miliardi di Euro possa contribuire al rilancio del paese...

Fortunatamente, il lavoro del comitato si perde nelle nebbie e non viene utilizzato dal governo, che cade nel febbraio 2021.

## **2020 – il decreto "Sostegno Covid"**

In attesa di capire cosa accade del piano Colao, nessuna occasione deve essere persa per portare a casa qualche risultato, anche se parziale. Persino il decreto legge "sostegno Covid"<sup>29</sup>, emesso nel marzo del 2020 mentre centinaia di nostri connazionali muoiono quotidianamente e relativo al potenziamento del Servizio Sanitario e al sostegno di famiglie e imprese colpite dagli effetti della pandemia, diventa un'occasione buona per prorogare le concessioni.

In sede di conversione in legge compare l'articolo 125-bis, specificatamente per le concessioni idroelettriche, che dispone la settima proroga. Si tratta di soli sette mesi, dal 31 dicembre 2023 al 31 luglio 2024, ma bisogna sapersi accontentare (in attesa della prossima occasione!)

## **2021 – l'archiviazione della procedura d'infrazione.**

La Commissione europea, parzialmente soddisfatta dei progressi fatti dall'Italia e per nulla desiderosa di portare avanti le procedure d'infrazione aperte anche nei confronti di altri paesi europei, decide infine di archiviare tutte le procedure d'infrazione. La motivazione ufficiale è che il settore idroelettrico ha limitate possibilità di sviluppo e quindi non è più strategico rispetto ad altre fonti rinnovabili.

Le società concessionarie ne gioiscono e ne danno ampia notizia, salvo sostenere subito dopo, per esempio nel corso delle audizioni presso il COPASIR (cfr. *infra*), che il settore idroelettrico è assolutamente strategico e perciò deve essere protetto dalla concorrenza (specie se straniera).

---

<sup>27</sup> Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022"; Rapporto per il Presidente del Consiglio dei Ministri; pag. 21 e seg.

<sup>28</sup> Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022"; Schede di lavoro; pag. 37

<sup>29</sup> Decreto legge 17 marzo 2020, n. 18

## **2021 – il PNRR<sup>30</sup> e la legge sulla concorrenza 2021**

Nel marzo del 2021 entra in carica il governo Draghi, che ha un atteggiamento ben più favorevole verso la concorrenza. Continuano le pressioni affinché venga rivisto l'articolo 12 e si abroghi la "regionalizzazione" della disciplina concessoria. In effetti l'idroelettrico viene preso in considerazione dal Governo, ma in senso contrario alle attese: nel PNRR, in materia di concessioni idroelettriche, si dichiara che: «... occorre modificare la relativa disciplina al fine di favorire, secondo criteri omogenei, l'assegnazione trasparente e competitiva delle concessioni medesime, *anche eliminando o riducendo le previsioni di proroga o di rinnovo automatico, soprattutto nella prospettiva di stimolare nuovi investimenti* (legge annuale 2021 ovvero altro provvedimento da adottare entro il 2022).

Rispetto al "piano Colao", dove si sosteneva che il rilancio del Paese richiedesse l'abolizione della concorrenza, è una vera e propria rivoluzione copernicana!

Naturalmente le grandi società concessionarie non gradiscono e rendono pubblica la loro delusione. Il problema, in particolare, è che il PNRR è stato approvato dalla Commissione Europea e modificarlo è difficile, perchè gli impegni assunti sono vincolanti per l'ottenimento dei relativi finanziamenti europei e non rispettarli è questione rischiosa.

## **2022 – il COPASIR<sup>31</sup>**

Bisogna, ancora una volta cambiare strategia e attendere l'occasione propizia, in questo caso tornano utili le tensioni internazionali, poi drammaticamente sfociate nell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, i timori di una crisi energetica e l'impennata dei prezzi di petrolio e gas che trascinano quelli dell'energia elettrica.

Il COPASIR si attiva per predisporre una «Relazione sulla sicurezza energetica nell'attuale fase di transizione ecologica» e organizza un ciclo di audizioni cui partecipano tutte le principali società concessionarie. Inutile dire che il quadro rappresentato da costoro al COPASIR è catastrofico: l'Italia è minacciata dalle nuove invasioni barbariche, orde di operatori stranieri (fa niente se sono comunitari...) sono ai confini, pronti ad avventarsi sulle concessioni; essi sono affiancati da fondi e società finanziarie che vantano disponibilità illimitate (la regionalizzazione è cosa vecchia, ora è di moda la "finanziarizzazione") e faranno strame degli operatori italiani. La soluzione è ovvia: non mettere a gara le concessioni, o dare la prelazione agli attuali titolari. Ne riparleremo *infra*...

## **2022 – il DDL Concorrenza 2021**

Proprio in questi giorni e mentre noi siamo a convegno, in queste stesse ore, in pieno contrasto con il PNRR, sono stati presentati decine di emendamenti al DDL Concorrenza, tutti tendenti a impedire le gare e tutelare gli interessi dei concessionari uscenti.

Tra i parlamentari, noncuranti delle procedure d'infrazione, delle sentenze della Corte Costituzionale, di quelle del Consiglio di Stato e delle pronunce dell'A.G.C.M., l'uno propone una proroga di vent'anni (sarebbe l'ottava...), anzi, siccome il termine proroga è ormai "bruciato", meglio chiamarla "rideterminazione in aumento della durata della concessione"!

---

<sup>30</sup> Piano nazionale di ripresa e resilienza - #next generationItalia; 5 maggio 2021

<sup>31</sup> Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica – Relazione sulla sicurezza energetica nell'attuale fase di transizione ecologica, gennaio 2022.

L'altro vuole reintrodurre la prelazione per i concessionari uscenti e per non dirlo esplicitamente propone che le gare avvengano privilegiando la procedura della finanza di progetto (confida, ovviamente, che nessuna vada a leggere il testo della relativa legge e scopra che lì si annida proprio la prelazione). Un terzo, intende tenere vivo il "piano B", vincolando le gare all'emissione di diversi provvedimenti attuativi che non vedranno mai la luce. Tocca persino sentire autorevoli esponenti politici dichiarare che il tema è complesso, perché bisogna trovare il modo di fare le gare, come vuole l'Europa, ma avvantaggiando il concessionario uscente.

Il tono degli emendamenti è sempre allarmistico, degno dei cosiddetti "film catastrofici": la sicurezza energetica dell'Italia è a rischio, arrivano i barbari, la finanziarizzazione è alle porte, si perderà il controllo di impianti strategici!!

In verità, come tutti capiamo, dighe e centrali (e l'acqua pubblica prelevata dal fiume italiano) non posso essere delocalizzate; quanto all'energia, se la centrale è connessa alla rete italiana dove altro potrebbe essere recapitata? Quale differenza può fare quale società fa girare le turbine? Cosa fa pensare che ARERA, Terna e le amministrazioni concedenti non siano in grado di garantire il buon funzionamento degli impianti, anche sanzionando e revocando, se del caso?

Quanto alle invasioni barbariche, ricordo che l'unico operatore idroelettrico, rilevante su scala nazionale, che è in mano straniera (per essere stato scalato in borsa, nell'indifferenza generale delle nostre istituzioni) è proprio una delle società che ha più concessioni scadute e che il 35% di CDP Reti, società che controlla Terna, Snam e Italgas (ovvero le reti nazionali di elettricità e gas, queste sì strutture strategiche), è stato venduto dal governo a State Grid of China.

La lagnanza più divertente è, però, quella secondo cui i grandi operatori italiani lamentano una situazione asimmetrica e cioè di non poter competere nelle gare di concessione degli altri paesi europei, che non hanno ancora liberalizzato. Questo improvviso desiderio di concorrenza è sorprendente, perché nel 2005, quando la provincia di Bolzano bandì le finora uniche gare italiane, non solo non si presentò nessun operatore straniero, ma neppure alcun operatore nazionale che non fosse già titolare di alcune delle concessioni in scadenza. A dimostrazione del perfetto funzionamento dell'oligopolio idroelettrico!

Molti emendamenti sono accurati, ben scritti, precisi nel perseguire obiettivi utili ai concessionari uscenti, troviamo in essi concetti e idee (appena riammodernate nella forma) che riecheggiano dal 1982 e viene da chiedersi se l'anonimo estensore di allora sia ancora al lavoro...

## **2022 - Il potenziale di sviluppo del settore idroelettrico... perché, oggi, ne stiamo parlando ?**

Terminato l'exkursus storico, possiamo tornare alla domanda iniziale.

Parliamo di "potenziale" perché da quarant'anni la politica italiana si è occupata di idroelettrico solo per tutelare le società concessionarie, proteggendo il passato, anziché programmare il futuro. Perché i concessionari uscenti, con la scusa dell'incertezza normativa, in questi quarant'anni hanno investito il minimo indispensabile e a volte anche meno e – nel frattempo – gli impianti vecchi di sessant'anni sono diventati secolari.

Perché ancora oggi non si è compreso che il rinnovo delle concessioni è una imperdibile occasione di avanzare nella transizione energetica riducendo l'impatto ambientale. Perché si tenta di impedire l'avvio di un grande ciclo di investimenti privati che vuol dire un punto di PIL e decine di migliaia di nuovi posti di lavoro.

Dovremmo, anzi, parlare di potenziale a rischio perché se prevarranno le proposte di chi teme la concorrenza e non ha a cuore l'interesse pubblico e lo sviluppo dell'Italia, questo potenziale svanirà.

Perché – in poche parole – forse è l'ultima occasione per parlarne.