



LIBERALIZZAZIONE DEL SETTORE ELETTRICO,
POTERI LOCALI E SINDROME NIMBY:
UN MOSAICO DI DIFFICILE COMPOSIZIONE

di Alfredo Macchiati*

(di prossima pubblicazione in: ASTRID, *Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità*, a cura di Claudio De Vincenti e Adriana Vigneri, Bologna, Il Mulino, 2006)

La cronaca recente è ricca di episodi sulla difficoltà a realizzare infrastrutture nel settore elettrico per l'opposizione delle comunità che li dovrebbero ospitare¹. Peraltro, l'ostilità nei confronti di un ampio spettro di progetti pubblici e privati, riassunta nell'ormai celebre acronimo NIMBY (*Not In My Backyard*), è un fenomeno diffuso da tempo nei paesi occidentali. Non si tratta dunque né di un "tratto nazionale" né di un problema recente², anche se le resistenze sono divenute verosimilmente più acute considerato che la possibilità di realizzare infrastrutture "a rischio potenziale" in zone non abitate va via via riducendosi. Il tema di come sia possibile fronteggiare il problema delle resistenze locali di fronte a progetti d'interesse generale attrae quindi in misura crescente l'attenzione di studiosi e *policy makers*.

Questa breve nota riesamina, nella più ampia prospettiva delle politiche pubbliche, un aspetto relativamente circoscritto: gli interventi normativi adottati, nel corso dell'ultima legislatura, per accelerare l'autorizzazione alle infrastrutture nel settore elettrico.

* Ringrazio il dr Giovanni Di Scipio per aver collaborato alla stesura di parte di questo testo.

¹ Nel Sole 24 Ore del 7.2.2006, nell'articolo "Allarme infrastrutture" si citano 20 centrali e 6 elettrodotti frenati o messi a rischio da veti o contenziosi locali. Secondo una ricognizione condotta sui media per un periodo di 12 mesi – tra il giugno 2004 e il maggio 2005 – l'11,62% degli articoli di "contestazione" era dedicato ad iniziative nel settore elettrico; cfr. Nimby forum, 2005.

² Il tema costituisce oggetto di studio già agli inizi degli anni ottanta. Per una bibliografia si veda tra gli altri Lesbirel e Shaw (2005). Riferimenti alla sindrome NIMBY per il settore elettrico si trovano in Hirst (2000) che cita, tra gli altri, il recente caso dell'elettrodotto in Virginia per il quale sono stati necessari più di dieci anni.

1. Una storia esemplare: l'elettrodotto Matera - Santa Sofia

Una rappresentazione vivida delle difficoltà incontrate nello scorso decennio per la realizzazione delle infrastrutture elettriche si ricava dalla lettura del decreto del Presidente della Repubblica del 13 febbraio 2004 che autorizza il completamento dell'elettrodotto Matera - Santa Sofia. Nell'atto vi è pressoché raccontata la storia lunga e complessa dell'autorizzazione alla realizzazione dell'opera; un'opera importante in quanto finalizzata a connettere i poli di produzione pugliesi con le regioni deficitarie di Basilicata e Campania.

La storia inizia nel 1992 quando l'Enel venne autorizzata alla costruzione di un elettrodotto di 270 km dall'allora Ministero dei Lavori Pubblici; data prevista conclusione dei lavori: 1994. Per arrivare a quel primo provvedimento autorizzatorio ci vollero quattro anni e furono rilasciati nulla osta, pareri e consensi di oltre 110 tra autorità ed enti pubblici. Ma quel primo provvedimento, pur così faticoso, era destinato a scontrarsi con la decisione della regione Campania di istituire, in base ad una legge regionale, un parco in un'area interessata dal tracciato. Da quel momento si susseguono delibere regionali, provvedimenti comunali di sospensione dei lavori (censurati dal Consiglio di Stato), nulla osta paesaggistici, pareri tecnici di autorità di bacino, ricorsi al TAR di comuni, di comunità montane, di gruppi di cittadini, e poi conferenze di servizi, "tavoli di lavoro", "piccole e grandi varianti". Il tutto per realizzare 30 km, perché su questo verteva la controversia originata dalla decisione di realizzare un parco. Si arriva così al febbraio del 2004 quando, in virtù di una norma del 1977 che prevede nell'ipotesi di mancata realizzazione dell'intesa stato/regioni la possibilità di provvedere con decreto del Presidente della Repubblica³, l'autorizzazione è finalmente concessa; la conclusione dei lavori è ora prevista per il giugno del 2006⁴.

La "storia", qui brevemente riassunta, tocca almeno due aspetti meritevoli di attenzione: la estrema complessità e il lungo tempo richiesto per arrivare alla prima autorizzazione (quella del 1992); la sostanziale ineffettività di quella prima decisione che, pure a valle di un procedimento VIA dove le collettività locali erano state coinvolte

³ La vicenda è stata, infatti, definitivamente conclusa facendo ricorso all'art. 81, comma 4, del D.P.R. n. 616 del 1977 (che prevede per le opere pubbliche di interesse statale la possibilità di provvedere con decreto del Presidente della Repubblica, nell'ipotesi di mancata realizzazione dell'intesa tra stato e regioni interessate) ed all'art. 3 del D.P.R. n. 383 del 1994 (che, nel disciplinare il procedimento per la localizzazione delle opere di interesse statale nelle ipotesi di difformità dagli strumenti urbanistici, dispone l'applicazione della citata disposizione del D.P.R. n. 616/1977 in caso di mancato perfezionamento dell'intesa tra stato e regioni).

⁴ Decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2004 (G.U. 26 febbraio 2004, n. 47).

attraverso un sistema multiplo di garanzie, venne resa inefficace per un “mutamento di parere” di alcuni enti locali interessati alla decisione. Il caso dell’elettrodotto Matera - Santa Sofia riguarda una infrastruttura di rete ma gli aspetti su cui si è richiamata l’attenzione valgono anche per gli impianti di generazione.

2. Il federalismo elettrico e i recenti interventi legislativi

L’azione di governo e Parlamento durante la XIV legislatura ha cercato di fronteggiare soprattutto la prima delle due criticità rilevate, quella della complessità del processo autorizzatorio, ma non la seconda, il debole “grado di effettività” delle autorizzazioni concesse. Tant’è che quando, nel 2004, proprio nella vicenda dell’elettrodotto Matera - Santa Sofia, si è dovuto superare la persistente opposizione da parte di alcuni enti locali, si è ricorsi ad una norma del 1977.

Peraltro, come vedremo tra breve, l’intervento sulla complessità del processo autorizzatorio è stato ostacolato dalla modifica del titolo V della Costituzione. Questa modifica ponendo, con il famoso articolo 117, “la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale di energia” tra le competenze concorrenti, ha generato un assetto complessivamente irrazionale⁵. Errore che, come noto, risale al legislatore precedente e largamente evitabile se si fosse solo guardato all’esperienza americana che mostra come una condivisione della giurisdizione sugli investimenti nella rete di trasmissione elettrica produce effetti sicuramente negativi⁶.

A questo quadro costituzionale, che non facilitava soluzioni “accentrate” o gerarchiche al processo autorizzatorio, si è aggiunta una difficoltà ulteriore, quella originata dalla liberalizzazione della produzione di energia. Qui è emersa una contraddizione tra il nuovo “ordine economico”, introdotto con il recepimento della Direttiva europea (cosiddetto decreto Bersani, del 1999), nel quale le decisioni d’investimento sono decentrate e affidate agli operatori, e il vecchio “ordine amministrativo”, nel quale il sistema era disegnato per autorizzare le scelte di un monopolista, o comunque centralizzate, prese in assenza di segnali di prezzo. Il mancato adeguamento del sistema autorizzatorio, ad esempio attraverso l’introduzione di incentivi e disincentivi in funzione della localizzazione delle centrali e della numerosità delle domande, ha indotto comportamenti non cooperativi tra le imprese e tra le imprese e lo stato. Gli operatori, spinti da chiari intenti precauzionali (“si fa la domanda poi si

⁵ Per una critica di questo tenore si veda più ampiamente Scarpa (2002).

⁶ Si veda Pierce (2002).

vedrà”), hanno così affollato gli uffici ministeriali di domande, il che ha posto problemi nuovi, tra cui anche la capacità degli uffici di fronteggiare richieste numerosissime, nella valutazione d’impatto ambientale, la cui procedura era stata appunto pensata per un sistema “non di mercato”⁷.

Di fronte ad una situazione che si presentava come chiaramente incoerente nei processi autorizzativi rispetto alla nuova realtà che si andava configurando con la liberalizzazione, governo e Parlamento sono intervenuti più volte.

Prima il cosiddetto decreto “sbloccacentrali” nel 2002, poi il decreto 239/2003 “Disposizioni urgenti per la sicurezza del sistema elettrico nazionale e per il recupero di potenza di energia elettrica”⁸ che stabilizzava il procedimento amministrativo unico per gli impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW, introdotto con lo “sbloccacentrali”, e lo estendeva alla costruzione e all’esercizio delle reti di trasporto.

Il governo interveniva nuovamente, nell’ambito di un disegno più organico, con la cosiddetta legge Marzano (legge 239/2004). In particolare la norma prevede che la costruzione e l’esercizio degli elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto dell’energia elettrica siano attività di preminente interesse statale e siano soggette a un’autorizzazione unica, rilasciata dal Ministero delle Attività Produttive di concerto con il Ministero dell’Ambiente e previa intesa con la regione o le regioni interessate⁹. Tale autorizzazione è rilasciata a seguito di un procedimento unico nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 241/90 e sostituisce autorizzazioni, concessioni, nulla osta e atti di assenso comunque denominati previsti dalle norme vigenti.

Per quelle opere che ricadono nel territorio di più regioni, la norma prevede che le “autorizzazioni siano rilasciate d’intesa tra le regioni interessate” con la possibilità di un potere sostitutivo da parte dello stato.

Di particolare rilievo sono le norme contenenti la previsione di:

- un termine di centottanta giorni per la conclusione del procedimento (centoventi nel caso non sia prescritta la VIA);

⁷ Può essere interessante osservare che la Direttiva Europea 96/92 prevedeva la possibilità, all’art. 6 comma 2, che si organizzassero delle gare per concedere le autorizzazioni e che il gestore della rete redigesse, almeno ogni due anni, “una valutazione preventiva periodica della capacità di generazione”. Tale previsione non venne poi ripresa nel decreto legislativo di recepimento (d.lgs. 79/99).

⁸ Convertito con la legge 290/03.

⁹ Tale disciplina modifica, meglio specificandolo, l’articolo 1-sexies della legge 290/03 che aveva accorpato, sotto la responsabilità di un unico soggetto e nei tempi previsti dalla legge 241/90, tutte le necessarie procedure per il rilascio delle autorizzazioni.

- un'unica autorità competente al rilascio della necessaria autorizzazione;
- una semplificazione dei procedimenti ai quali sono chiamati a partecipare gli enti locali.

Nel caso in cui, secondo la legislazione vigente, le opere in oggetto siano sottoposte a valutazione di impatto ambientale (VIA), l'esito positivo di tale valutazione costituisce parte integrante e condizione necessaria del procedimento autorizzatorio.

Lo stato e le regioni interessate stipulano accordi di programma con i quali sono definite le modalità organizzative e procedurali per l'acquisizione del parere regionale nell'ambito dei procedimenti autorizzativi delle opere inserite nel programma triennale di sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale e delle opere di rilevante importanza che interessano il territorio di più Regioni.

Le disposizioni non prevedono specifiche indicazioni riguardo alla formulazione del progetto da allegare alla domanda di autorizzazione e contenente il "piano tecnico" delle opere da realizzare. Deve, quindi, ritenersi pienamente applicabile quanto previsto da una normativa vigente che è del 1933¹⁰.

3. I ricorsi alla Corte Costituzionale

Il nuovo impianto normativo, caratterizzato da una impostazione relativamente centralistica, ha suscitato una reazione ostile da parte delle regioni che hanno visto sottratta una competenza che la riforma costituzionale aveva loro assegnato.

In questa sede ci si limita a ricordare alcuni punti della decisione dell'ottobre 2005, n. 383, con la quale la Corte si è pronunciata sui ricorsi presentati dalla regione Toscana e dalla provincia autonoma di Trento contro il D.L. 239/2003. La Corte ha ritenuto inammissibili alcune questioni, ne ha rigettate altre ed ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di un aspetto. In particolare, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma che sanciva il potere sostitutivo dello stato ai sensi dell'art. 120 della Costituzione in caso di mancanza di intesa con la regione/i

¹⁰ In questa norma la natura degli elaborati tecnici costituenti il "piano tecnico delle opere" è ancora questione controversa. Si tratta di un passaggio di rilievo perché il processo autorizzativo produca gli effetti sperati, dal momento che ad esso è associata la valutazione di impatto ambientale (VIA). Da un lato infatti chi autorizza, in considerazione dei crescenti molteplici interessi da tutelare, avverte l'esigenza di avere un progetto di dettaglio per le necessarie comparazioni e valutazioni. Dall'altro lato, il richiedente si trova davanti alla difficoltà oggettiva di presentare, soprattutto per elettrodotti di notevole lunghezza, un "progetto" che soddisfi appieno tali esigenze.

interessata nel termine prescritto per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione ed esercizio degli elettrodotti¹¹.

La Corte ha poi dichiarato l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale in merito:

- al termine del procedimento: la Corte ha statuito che la previsione di un termine entro cui il procedimento deve concludersi può senz'altro qualificarsi come un principio fondamentale della legislazione in materia, essendo espressione di una generale esigenza di speditezza volta a garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale il celere svolgimento del procedimento autorizzatorio;

- al potere sostitutivo dello stato: la Corte, in caso di inerzia o mancata definizione dell'intesa fra regioni, ritiene legittimo il potere sostitutivo dello stato ai sensi dell'art. 120 della Costituzione laddove si prevede che le autorizzazioni delle reti elettriche ricadenti nel territorio di più regioni siano rilasciate d'intesa tra le regioni interessate.

La Corte è intervenuta, con altre decisioni, su norme rilevanti per la realizzazione delle infrastrutture elettriche, quali ad esempio la tutela dell'ambiente. In questo caso, pure essendo previsto nel dettato costituzionale, una competenza esclusiva dello stato, la Corte ha affermato che si tratterebbe non di una "materia" ma di un valore costituzionalmente protetto e che quindi investe competenze che possono anche essere regionali.

4. I limiti di un approccio gerarchico e i meccanismi di compensazione

Le soluzioni legislative tentate dal governo risultano alla fine indebolite dai ricordati orientamenti della Corte. Soluzioni che comunque si innestano in una situazione particolarmente delicata per le politiche pubbliche. La sindrome NIMBY si caratterizza infatti per resistenza e conflitto da parte delle comunità ospitanti che avvertono che i costi di quei progetti gravano su di loro mentre i benefici saranno concentrati su altri cittadini. In questo contesto l'efficacia di soluzioni gerarchiche va attentamente ponderata.

Un sistema gerarchico si basa infatti sul principio di autorità, affidato allo stato centrale, che agisce come fiduciario dell'interesse generale; in questo caso, ci può essere un coinvolgimento delle istituzioni locali ma il potere decisionale resta nelle mani di chi ha il potere autorizzativo, quindi in genere lo stato centrale. Un ingrediente

¹¹ Si veda l'art.1, comma 26, della legge n. 239 del 2004, nella parte in cui introduce il comma 4-bis nell'art. 1-sexies, del decreto-legge n. 239 del 2003, convertito, con modificazioni, nella legge n. 290 del 2003.

fondamentale di questo approccio è la fiducia nel governo centrale e nelle valutazioni tecniche che questo esprime e un ordine costituzionale compatibile con tale approccio.

Alternativamente si può ipotizzare un meccanismo che punti più chiaramente sulla codecisione, nel qual caso il potere di veto dell'ente locale è espressamente riconosciuto. Qui ci può essere un ruolo per schemi di compensazione, anche se gli incentivi economici sono utili solo in presenza di rischi moderati, come è verosimilmente il caso delle infrastrutture elettriche. Qualora si scelga la via delle compensazioni è possibile definire dei meccanismi ottimali, cioè che consentano di selezionare il sito che sopporterà il costo minimo e siano anche "Pareto efficienti". Peraltro, dal momento che l'informazione sui costi dei diversi siti non è sempre disponibile, trovare una soluzione che risponda al primo dei due criteri non è affatto semplice.

La legge 239/04 ha introdotto il principio della compensazione, a carico dei proprietari dei nuovi impianti, "per il mancato uso del territorio e per l'impatto logistico dei cantieri" (comma 36) a favore della regione. La regione provvede poi alla ripartizione (ma non sono indicati i criteri) tra il comune sede dell'impianto, i comuni contermini, la provincia. La compensazione è pari 0,20 euro per Mwh di energia prodotta ed è a carico dell'impresa. Facendo una piccola simulazione: un impianto di 400 MW (dimensione media) che lavora 5.000 ore all'anno dovrebbe generare introiti a favore degli enti locali per 400 mila euro annui. Essendo previsto un numero massimo di sette anni per il quale può essere riconosciuta la compensazione e assumendo che la localizzazione sia in prossimità di centri minori, non si tratta di importi trascurabili. Non ci sono tuttavia vincoli su come questi fondi debbano essere utilizzati dagli enti locali, né obblighi specifici di rendicontazione nei confronti dei cittadini. La compensazione non è invece prevista per la realizzazione delle reti.

Si può osservare che il metodo di compensazione introdotto ha il pregio di "regolare" una prassi diffusa, quella di riconoscere compensazioni all'ente locale a valle di una negoziazione (dove però l'ente locale si trova in posizione di forza). Né si introduce un sistema incentivante finalizzato a coordinare le richieste delle singole imprese e a renderle compatibili con la situazione degli impianti di produzione già insediati sul territorio. Qui sono possibili diversi sistemi (tipo *market like*, oppure verticali¹²), comunque sempre a valle di un processo in cui la domanda totale di nuova capacità è in qualche misura "regolata". Ma il discorso meriterebbe ben altri approfondimenti.

¹² Per un esame di queste soluzioni si veda Fondazione Einaudi, Proposte possibili sul federalismo nel settore dell'energia, in www.opecf.it.

5. Conclusioni

L'azione intrapresa da governo e Parlamento nel corso della XIV legislatura per accelerare i processi autorizzativi e rimuovere l'ostilità dei poteri locali alla localizzazione degli impianti elettrici non è stata ben focalizzata su quello che mi sembra uno dei maggiori punti di debolezza degli assetti normativi vigenti e cioè la possibilità degli enti locali di ricorrere contro le autorizzazioni ministeriali a cui hanno comunque partecipato. Peraltro, la normativa esistente prevede degli strumenti per arginare questo problema. Una riflessione sull'adeguatezza degli strumenti che consentono di non prorogare all'infinito le controversie tra imprese ed enti locali in materia di localizzazione di impianti elettrici è argomento prettamente giuridico, da riservare a chi è competente in materia.

In questa sede ci si può solo limitare ad osservare che il processo di autorizzazione che si è cercato di rendere più celere comunque è risultato solo in parte compatibile con l'ordine costituzionale vigente in materia di poteri locali. Inoltre la effettività dei processi autorizzativi è in parte compromessa dalla immutata possibilità di ricorrere da parte delle amministrazioni locali che pure hanno partecipato alle procedure per quelle autorizzazioni.

L'altra novità introdotta dal legislatore, una compensazione a vantaggio delle comunità, appare parziale (non interessa le reti), appena abbozzata, poco trasparente, non finalizzata ad attivare un sistema di ottimizzazione delle localizzazioni e non pienamente coerente con il sistema gerarchico che pure il legislatore ha cercato di introdurre.

In conclusione, mi sembra che, nonostante un generoso attivismo, alcuni ostacoli incontrati in questi anni nella realizzazione delle infrastrutture elettriche, ostacoli il cui impatto sugli effetti della liberalizzazione appaiono non marginali, siano ancora da risolvere e necessitino di approfondimenti e di soluzioni adeguate