

MICHELE COZZIO - GEREMIA GIOS

# LA GESTIONE DELLA RISORSA ACQUA NELLE AREE MONTANE



PROFILI ECONOMICI E GIURIDICI RILEVANTI  
IN TEMA DI CONCESSIONI IDROELETTRICHE



UNIVERSITÀ  
DI TRENTO

Dipartimento di  
Economia e Management

Segreteria di Redazione  
osservatorioappalti@unitn.it

Progetto grafico a cura di 100x100stampa

ISBN 978-88-8443-916-1

1<sup>a</sup> edizione, dicembre 2020

Volume in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio ad accesso aperto e anagrafe della ricerca IRIS - <https://iris.unitn.it>

Edizione cartacea disponibile contattando [servizioclienti@scalalibri.com](mailto:servizioclienti@scalalibri.com)

*L'elaborazione dei testi, anche se curata con attenzione, non può comportare responsabilità per involontari errori o inesattezze.*

Quest'opera è distribuita con Licenza



Creative Commons Attribuzione - Non commerciale  
Non opere derivate 4.0 Internazionale

© 2020 - Università degli Studi di Trento  
Via Calepina nr. 14  
Cap 38122, Trento (TN) - IT  
[www.unitn.it](http://www.unitn.it)

MICHELE COZZIO - GEREMIA GIOS

# LA GESTIONE DELLA RISORSA ACQUA NELLE AREE MONTANE

PROFILI ECONOMICI E GIURIDICI RILEVANTI  
IN TEMA DI CONCESSIONI IDROELETTRICHE

Atti del convegno di Trento del 19 giugno 2019

*scritti di*

ANNA ARGENTATI, MARCO CERUTI, MICHELE COZZIO, GEREMIA GIOS  
VITTORIO ITALIA, MARIA CRISTINA OSELE, GIANFRANCO POSTAL  
MARCOVALERIO POZZATO, FILIPPO ROMANO



Con il patrocinio della Presidenza del  
Consiglio della Provincia Autonoma di Trento



UNIVERSITÀ  
DI TRENTO  
Dipartimento di  
Economia e Management



Olio su tela, 1953-1956

FORTUNATO DEPERO  
(1892 - 1960)

Decorazione del Consiglio  
provinciale (Sala Depero)

Palazzo della Provincia autonoma  
di Trento

Riproduzione fotografica di  
Romano Magrone

L'immagine in copertina riproduce una delle tele che compongono l'apparato decorativo della Sala Depero, sita al piano terra del Palazzo della Provincia, in piazza Dante a Trento.

L'allestimento e l'arredo della sala, che in origine ospitava i lavori del Consiglio provinciale, venne commissionato a Fortunato Depero dal Presidente della Provincia Remo Albertini e l'Artista lo realizzò tra il 1953 e 1956 occupandosi di ogni minimo particolare.

Dipinti, decorazioni, intarsi, imbotiti, mobilio... da qualsiasi angolo di visuale, la Sala testimonia l'estro creativo di Fortunato Depero, presente nelle tonalità forti e vivaci delle tele, nelle eleganti linee neo-déco degli arredi, nelle scelte dei materiali (masonite, formica, linoleum) e delle fonti luminose (neon).

Le nove tele alle pareti della Sala raffigurano temi simbolici e identitari della storia, delle bellezze naturali, delle risorse economiche e industriali del Trentino. In questa panoramica, poeticamente trasfigurata e modernamente composta del territorio, risalta la grande tela dedicata all'acqua e al suo sfruttamento per la movimentazione delle turbine e la generazione di energia elettrica.

## INDICE - SOMMARIO

<i>Presentazione degli atti.....</i>	<i>pag.</i>	<i>VII</i>
Michele Cozzio, Geremia Gios		

### L'UTILIZZO DELL'ACQUA A FINI IDROELETTRICI TRA MODELLI GESTIONALI, REGOLE DI AFFIDAMENTO E VALUTAZIONI ECONOMICHE

<i>Introduzione alla prima sessione .....</i>	<i>pag.</i>	<i>3</i>
Vittorio Italia		

<i>Caratteristiche economiche, utilizzi e modelli gestionali della risorsa naturale acqua nelle zone montane .....</i>	<i>pag.</i>	<i>7</i>
Geremia Gios		

<i>L'affidamento delle concessioni di grandi derivazioni delle acque per fini idroelettrici .....</i>	<i>pag.</i>	<i>21</i>
Filippo Romano		

<i>Rinnovo delle concessioni idroelettriche e possibili conflitti tra i diversi portatori di interesse. Rischi e criticità dei processi in itinere. ....</i>	<i>pag.</i>	<i>39</i>
Anna Argentati		

<i>Politiche e regole europee del mercato dell'energia elettrica. Il caso dell'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni ad uso idroelettrico..</i>	<i>pag.</i>	<i>59</i>
Michele Cozzio		

<i>L'assegnazione delle concessioni idroelettriche tra modelli e regole statali, regionali e delle autonomie speciali.....</i>	<i>pag.</i>	<i>93</i>
Marco Ceruti		

## PROFILI ECONOMICI, GIURIDICI E DI RESPONSABILITÀ COLLEGATI ALLE CONCESSIONI IDROELETTRICHE

<i>Introduzione alla seconda sessione.....</i>	<i>pag.</i>	133
Gianfranco Postal		
<i>Le società a partecipazione pubblica e il ruolo della corte dei conti nella difesa degli interessi pubblici .....</i>	<i>pag.</i>	143
Marcovalerio Pozzato		
<i>Le rendite catastali delle centrali idroelettriche, profili di giurisdizione e ruoli degli attori coinvolti.....</i>	<i>pag.</i>	171
Maria Cristina Osele		
<i>Riflessioni sulla gestione della risorsa acqua nelle aree montane .....</i>	<i>pag.</i>	201
Gianfranco Postal		

### ADDENDUM

<i>Lo stato dell'arte sulla legislazione regionale e delle province autonome per l'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni a fini idroelettrici... </i>	<i>pag.</i>	217
Marco Ceruti e Michele Cozzio		
<i>Note su autori e curatori.....</i>	<i>pag.</i>	237

# POLITICHE E REGOLE EUROPEE DEL MERCATO DELL'ENERGIA ELETTRICA. IL CASO DELL'ASSEGNAZIONE DELLE CONCESSIONI DI GRANDI DERIVAZIONI AD USO IDROELETTRICO

*Michele Cozzio*

*SOMMARIO: 1. Premesse, dati e scenari di un contesto in evoluzione. - 2. Quali regole europee per le concessioni idroelettriche? - 3. La liberalizzazione dei mercati tra scelte regolatorie e controverse reazioni nazionali.*

## **1. Premesse, dati e scenari di un contesto in evoluzione.**

L'espressione "idroelettrico" qualifica l'energia elettrica ottenuta dallo sfruttamento di bacini imbriferi o corsi d'acqua, vale a dire masse d'acqua che, poste in posizione elevata, scorrono in condotte o canali animando (per energia cinetica o pressione) turbine idrauliche e alternatori.

La capacità di sfruttamento della risorsa idrica a fini idroelettrici ha condizionato il processo di industrializzazione di molti Stati europei a partire dal periodo a cavallo tra Ottocento e Novecento.

Con riferimento all'Italia, tale capacità è stata determinante. In quel periodo storico, infatti, tanto nei settori emergenti (siderurgico, chimico, manifatturiero), quanto in quelli tradizionali (agricoltura), si cominciano a utilizzare i ritrovati della tecnica, si favoriscono le prime produzioni di massa, ha inizio l'utilizzo su larga scala dell'elettricità.

L'Italia, povera di carbone rispetto agli altri Stati europei, riuscì a produrre e distribuire l'energia elettrica "grazie all'acqua"<sup>1</sup>. Si può dire, con gli storici dell'economia, che l'energia idroelettrica fu il motore dello sviluppo economico e industriale del Paese<sup>2</sup> e costituì (per lungo tempo) la

---

<sup>1</sup> Il tema è noto e pressoché unanime la valutazione degli storici dell'economia nel ritenere che senza l'apporto energetico dell'industria idroelettrica non sarebbe stato possibile lo sviluppo dell'Italia industriale avviato in età giolittiana fra il 1906 al 1914.

<sup>2</sup> Del resto, se in Francia, Germania e Inghilterra il processo di industrializzazione ebbe inizio prima che in Italia ciò fu a causa anche dei costi elevati necessari per la produzione

fonte pressoché esclusiva di tutta l'energia elettrica prodotta sul territorio nazionale.

Non è un caso, dunque, se la prima centrale idroelettrica d'Europa, l'impianto del Gorzente, venne realizzata in Italia nel 1889, per servire gli stabilimenti industriali nella zona di Genova. Nel 1892 fu inaugurata la prima centrale a corrente alternata vicino Tivoli (per l'alimentazione di Roma) e solo qualche anno dopo, nel 1898, la centrale Edison di Paderno d'Adda costituiva uno degli impianti più grandi al mondo, insieme a quello presso le cascate del Niagara negli Stati Uniti<sup>3</sup>.

Per comprendere l'entità del fenomeno si consideri che, nei primi anni del Novecento, l'aumento della produzione di energia idroelettrica in Italia fu esponenziale: nell'arco di poco meno di un ventennio si passò dagli 86 Megawatt di potenza installata nel 1895 ai 1.000 Megawatt del 1912, originati quasi interamente da impianti idroelettrici<sup>4</sup>. Non sorprende, dunque, il fatto che, in occasione dell'Expo di New York del 1936, lo striscione che campeggiava sopra lo stand italiano definiva l'energia idroelettrica come il nuovo "carbone bianco"<sup>5</sup>.

In Italia, lo sfruttamento delle acque a fini idroelettrici viene disciplinato nell'ambito di rapporti di concessione<sup>6</sup>.

---

di energia da materie prime (carbone) di cui lo Stato italiano era privo.

<sup>3</sup> Sul tema, ampiamente, si veda L. ORIZIO, F. RADICE, *Storia dell'industria elettrica in Italia (1882-1962)*, Milano, 1964.

<sup>4</sup> Si consideri, inoltre, che già alla fine dell'Ottocento l'Italia era il quarto produttore di energia elettrica in Europa e il sesto nel mondo: i Comuni illuminati grazie all'energia elettrica passarono in pochi anni da 410 a 4.600, i capitali investiti da 31 milioni a 551 milioni, le obbligazioni emesse dalle industrie elettriche da zero a 140 milioni.

<sup>5</sup> Lo ricorda, tra gli altri, D. FLORENZANO, *La disciplina dello sfruttamento idroelettrico tra Stato e Regioni*, in G. SANTUCCI, D. FLORENZANO, F. CORTESE (a cura di), *L'acqua e il diritto*, atti del Convegno tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza di Trento il 2 febbraio 2011, Trento, 2011, 380. Più in generale, si consideri che nel 1960 il settore idroelettrico forniva ancora più dell'80% della produzione elettrica nazionale, risultando l'asse portante della ripresa economica dopo la seconda guerra mondiale.

<sup>6</sup> M.A. SANDULLI, *Le concessioni per le grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico: evoluzione normativa e questioni aperte sull'uso di una risorsa strategica*, in *Federalismi.it*, 2013, n. 24, 3 ss. evidenza che la concessione ha sempre avuto un ruolo centrale nel sistema di regolamentazione dell'uso delle acque e ha rappresentato la figura riassuntiva della struttura e dei limiti delle politiche idriche, che, a partire dall'unità d'Italia si sono sviluppate fino ai nostri giorni. Sempre sul tema si rinvia anche all'opera monografica di E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, Milano, 2012.



Nei primi anni del secolo scorso questa soluzione giuridica era utilizzata in molti settori, risultando funzionale al ruolo che lo Stato assumeva nell'economia<sup>7</sup>: sempre più propenso a intervenire, controllare, dirigere, riservare e disciplinare lo svolgimento delle attività economiche, ricorrendo alle concessioni<sup>8</sup>. I settori dell'idroelettrico, delle opere e dei servizi pubblici hanno rappresentato in Italia, in Francia, Germania e Spagna, ambiti nei quali si sono manifestate importanti dinamiche di cooperazione con i privati. L'utilizzo della concessione permetteva l'attivazione di collaborazioni durature non solo per lo svolgimento di compiti pubblici ma anche per la realizzazione di interventi complessi (e costosi) sul territorio<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Sul tema si veda P. CIOCCA, G. TONIOLO, *Storia economica d'Italia*, particolarmente. vol. I *Interpretazioni*, Roma, 2000.

<sup>8</sup> Lo Stato è uno dei principali attori del sistema economico: nel settore siderurgico, l'intervento governativo porta alla costituzione dell'Ilva; le Ferrovie dello Stato vengono statalizzate (1905); si registrano cospicui investimenti nel settore idroelettrico (soprattutto nel nord del Paese dove le aree montuose garantivano una significativa ricchezza d'acqua); vengono finanziate importanti opere pubbliche (risale ai primi anni del Novecento la legge per la costruzione dell'acquedotto Pugliese). Nell'arco dei successivi due decenni molte attività imprenditoriali passano da un regime di accesso libero ad uno controllato: così è per le imprese assicurative (1923), per il commercio (1926), per l'attività imprenditoriale nel settore creditizio (1926 e 1936), per i mercati generali all'ingrosso (1929), per il commercio con l'estero (1929), per gli stabilimenti industriali (1939), per il trasporto marittimo (1922), per il servizio di telefonia (1922), per il trasporto aereo (1923), per le attività estrattive (1927), per la radiodiffusione (1927). Nell'insieme, queste leggi conferiscono allo Stato il potere di stabilire una disciplina minuziosa delle attività private. Si veda S. CASSESE, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, 2014, 219 ss.; si veda anche M. CAFAGNO, F. MANGANARO (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, Firenze, 2016, vol. V di VIII della collana curata da L. FERRARA e D. SORACE, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*; anche V. ZAMAGNI, *Industrializzazione e squilibri regionali in Italia. Bilancio dell'età giolittiana*, Bologna, 1978.

<sup>9</sup> Sul tema, con attenzione all'Italia e alle origini della figura della concessione, si veda O. RANELLETTI, *Concetto e natura delle autorizzazioni e delle concessioni amministrative*, in *Giur. it.*, 1894, IV, p. 7-83, e per le successive evoluzioni L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2001, 225 ss.; S. SEPE, L. MAZZONE, I. PORTELLI, G. VETRITTO, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861- 2006)*, Roma, 2007, 60 ss.; M. D'ALBERTI, *Le concessioni amministrative. Aspetti della contrattualità delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 1981; D. SORACE, C. MARZUOLI, voce *Concessioni amministrative*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1989, vol. III, 280 ss.; R. CARANTA, *I contratti pubblici*, Torino, 2012, II ed., 8-17; B. MAMELI, *Concessioni amministrative*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, vol. II, 2006, 1111 ss.; F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, Torino, 2011, 3-70; F. FRACCHIA, voce *Concessione amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, vol. I, Milano, 2007, 250 ss.; A. BOTTO, L. JANNOTTA, *La concessione di lavori pubblici nella sua oscillazione pendolare: dal privato al pubblico e ritorno*, in M. CAFAGNO, A. BOTTO, G. FIDONE, G.

Il “modello concessorio” per l’uso delle acque venne delineato nel regio decreto dell’11 dicembre 1933 n. 1775 (*Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici*) superando le precedenti disposizioni frammentarie<sup>10</sup>. A tutt’oggi questo regio decreto, benché ripetutamente novellato, integrato e costellato da altre disposizioni<sup>11</sup>, costituisce la fonte nazionale primaria per la regolamentazione delle acque pubbliche.

Alle concessioni idroelettriche, e in generale al mercato dell’energia, si applicano, a partire dagli anni Ottanta, anche le regole europee che da varie angolazioni (energia, ambiente, concorrenza, contrattualistica pubblica, servizi, etc.) e da differenti livelli di gerarchia delle fonti (norme primarie, secondarie e giurisprudenziali) delineano un *corpus* giuridico in grado di incidere l’azione del legislatore nazionale (e regionale/provinciale) nonché delle Amministrazioni chiamate a darvi applicazione<sup>12</sup>. Ne

---

BOTTINO (a cura di), *Negoziazioni pubbliche. Scritti su concessioni e partenariati pubblico-privati*, Milano, 2013, 53-69; A. MOLITERNI, *Il regime giuridico delle concessioni di pubblico servizio tra specialità e diritto comune*, in *Riv. Trim. Dir. Amm.*, 2012, 4, 567-668; S. CASSESE, *La “vecchia” costituzione economica: i rapporti tra Stato ed economia dall’Unità ad oggi*, in Id., *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 4 ed., 2011.

<sup>10</sup> Va ricordato che già la l. 20 marzo 1865 n. 2248 *Per l’unificazione amministrativa del Regno d’Italia* disciplinava le opere pubbliche, le concessioni, le concessioni permanenti (artt. 132-134).

<sup>11</sup> Novelle, modifiche e integrazioni si sono succedute soprattutto dalla fine degli anni Novanta, con interventi non sempre coordinati, spesso dettati da esigenze di adeguamento alle regole europee. Ne risulta un contesto normativo stratificato, le cui evoluzioni sono descritte nella relazione di M. CERUTI, *Rinnovo delle concessioni idroelettriche tra modelli gestionali e quadro normativo statale e delle autonomie locali*, presentata il 14 giugno 2019 al citato Convegno *Modelli di gestione delle risorse naturali. Il caso dell’acqua nelle aree montane. Profili economici, giuridici e di responsabilità*. In questo quadro normativo rientrano anche le discipline delle Regioni e Province autonome, che si collocano all’interno di una cornice costituzionale di riparto delle competenze con lo Stato “che non si presta ad essere efficacemente descritta con linee nette di demarcazione, tante sono le coordinate e le interferenze che lo caratterizzano”, prima fra tutte l’incidenza di materie di tipo trasversale quali la tutela della concorrenza, la tutela dell’ambiente, la potestà regolamentare dell’Autorità indipendente di settore; sul tema efficacemente D. FLORENZANO, *La disciplina dello sfruttamento idroelettrico tra Stato e Regioni*, cit., 381 ss.; anche D. FLORENZANO, S. MANICA (a cura di), *Il governo dell’energia tra Stato e Regioni*, Trento, 2009, part. il contributo di A. COLAVECCHIO, *Il nuovo (?) riparto di competenze Stato-Regioni nella “materia” energia*, 3-56; con riferimento alla Regione Trentino - Alto Adige si veda G. POSTAL, A. PACE, *La grande questione dell’energia idroelettrica*, in M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (a cura di), *Quarant’anni di autonomia. Le politiche del territorio*, Milano, 2011, 294 ss. Per una prospettiva specifica sul comparto dell’energia idroelettrica si veda M. DE FOCATIIS, A. MAESTRONI, *Dialoghi sul diritto dell’energia. Le concessioni idroelettriche*, Torino, 2014, vol. I.

<sup>12</sup> Sul tema si veda N. AICARDI, *Energia*, in M.P. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, II ed., Tomo II - Parte speciale, 1007 ss. e ivi le

risulta, come vedremo, un quadro normativo molto articolato, con fonti e norme sempre più numerose e interconnesse, circostanza che rende difficile disporre di una visione d'insieme<sup>13</sup>.

Quanto alle tipologie di concessioni, in Italia possiamo fare riferimento a due modelli.

Il primo riguarda le cd. concessioni di grandi derivazioni, sono quelle che alimentano impianti con potenza nominale media superiore a 3mila kW; il legislatore stabilisce che, a fronte della concessione da parte dell'Amministrazione del diritto di sfruttamento della risorsa idrica (che implica il versamento di canoni e sovracanon), i concessionari realizzano gli investimenti necessari per gli impianti, le infrastrutture e le centrali idroelettriche e si remunerano<sup>14</sup> tramite lo sfruttamento economico della risorsa idrica<sup>15</sup>. Al termine della concessione, i beni realizzati dal concessionario vengono trasferiti all'Amministrazione concedente, in parte a titolo gratuito, in parte con pagamento di un indennizzo.

Al di sotto della soglia dei 3mila kW, si fa riferimento a cd. piccole derivazioni (denominate "picoidroelettrico" quando hanno potenza fino a 5 kW, "microidroelettrico" fino a 100 kW e "mini-idroelettrico" fino a 1500

---

dettagliate note bibliografiche 1072-1073; G.D. COMPORIL, voce *Energia e ambiente*, in G.P. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008; S. QUADRI, *Energia sostenibile. Diritto internazionale, dell'Unione europea e interno*, Torino, 2012; Id., *Riflessioni sul rapporto tra diritto interno e ordinamento dell'Unione europea in tema di energia*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2012, 6, 1031-1050; G. BELLANTUONO, K. HUHTA, *The Energy Union in the Next Decade*, in *Oil, Gas and Energy Law*, 2019, 3, 1-6.

<sup>13</sup> Aspetto sottolineato da M. MARILÙ, *Energia (diritto dell'Unione europea)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VIII, 2015, 393 ss.

<sup>14</sup> Più osservatori hanno evidenziato le analogie del modello delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche con la figura attuale della finanza di progetto; in questi termini si veda D. FLORENZANO, *La disciplina dello sfruttamento idroelettrico tra Stato e Regioni*, cit., 390; M.A. SANDULLI, *Le concessioni per le grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico: evoluzione normativa e questioni aperte sull'uso di una risorsa strategica*, cit., 5; anche G. CONTE, M.A. SANDULLI, *Le grandi derivazioni a scopo idroelettrico: uso di una risorsa strategica fra problemi di competenza legislativa e tutela comunitaria del diritto di stabilimento e della concorrenza*, in Aa.Vv., *Acqua, territorio, cambio climatico y derecho administrativo*, Atti del XVII Congresso Italo-Spagnolo, Gobierno de Aragon, Zaragoza, 2009, 95-104.

<sup>15</sup> Non solo l'industria privata si interessò a tale forma di produzione di energia ma anche i Comuni ebbero la possibilità di diventare produttori di energia idroelettrica specie nelle aree settentrionali del paese nonché servendosi delle società municipalizzate (così, ad esempio, nel caso dei Comuni più grandi: Roma, Milano e Torino).

kW). Sono concessioni con minore rilevanza strategica ed economica, solitamente non accompagnate dalla realizzazione di impianti complessi per la regolazione degli afflussi d'acqua, dunque assoggettate a un regime giuridico semplificato.

In Italia, le possibilità di sfruttamento idroelettrico correlate a concessioni di grandi derivazioni risultano pressoché esaurite. Ne troviamo conferma nel *Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima* (PNIEC), adottato in via definitiva nel dicembre 2019<sup>16</sup>. Il documento definisce, in coerenza con gli orientamenti europei<sup>17</sup>, gli obiettivi da perseguire entro il 2030 in tema di efficienza energetica, sviluppo delle fonti rinnovabili e riduzione delle emissioni di biossido di carbonio (CO<sub>2</sub>).

Nel caso del “grande idroelettrico”, viene osservato, “è indubbio che si tratta di una risorsa di livello strategico per il perseguimento degli obiettivi della politica energetica al 2030 e nel lungo periodo (2050)” ma “in larga parte già sfruttata”<sup>18</sup>. Al riguardo, le indicazioni stabilite nel Piano vanno nella direzione di preservare la potenza di produzione esistente e favorire la sostituzione e l'efficientamento degli impianti obsoleti.

Per quanto riguarda le “piccole derivazioni” sembrano residuare limitati margini di sviluppo: gli orientamenti del PNIEC indicano una “crescita contenuta” della potenza aggiuntiva idroelettrica<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Il *Piano*, previsto dal Regolamento (UE) n. 2018/1999/UE *sulla Governance dell'Unione dell'energia*, è stato predisposto dal Ministero dello Sviluppo Economico congiuntamente con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Il documento è stato oggetto di consultazione pubblica nazionale e di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) nonché di un'indagine conoscitiva avviata dalla Commissione *Attività produttive, commercio e turismo* della Camera dei Deputati. Il documento, quindi, è l'esito di un ampio processo partecipativo, imposto dal Regolamento (UE) n. 2018/1999/UE, che obbliga nella fase di preparazione dei piani al coinvolgimento del pubblico (art. 10), al dialogo multilivello con le autorità locali, le organizzazioni della società civile, la comunità imprenditoriale, gli investitori e gli altri soggetti interessati (art. 11), alla collaborazione a livello regionale e con gli Stati membri confinanti (art. 12). La versione definitiva del Piano, per cui è previsto l'aggiornamento con cadenza decennale, è stata pubblicata il 17 gennaio 2020; il testo è disponibile on line [https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/PNIEC\\_finale\\_17012020.pdf](https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/PNIEC_finale_17012020.pdf) (consultato il 22 gennaio 2020).

<sup>17</sup> Gli obiettivi europei sono stati definiti dal Consiglio europeo del 21 giugno 2019 (EUCO/9/19) e riportati nel documento *Una nuova agenda strategica 2019-2024*.

<sup>18</sup> Si veda il *Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima*, cit., 23 e 56; sul tema si veda anche D. FLORENZANO, *La disciplina dello sfruttamento idroelettrico tra Stato e Regioni*, cit., 380.

<sup>19</sup> Il tema è presente, da ultimo, nel decreto del Ministero dello sviluppo economico del 4

## 1.2. Evoluzioni in corso nel sistema nazionale ed europeo di produzione dell'energia da fonti rinnovabili.

L'analisi dei dati storici e prospettici mostra che il sistema nazionale di produzione dell'energia elettrica sta attraversando una fase di profonde trasformazioni<sup>20</sup>; due, in particolare, meritano di essere evidenziate.

La prima riguarda il progressivo superamento dell'idroelettrico quale principale fonte di produzione tra le fonti cd. rinnovabili<sup>21</sup>.

Vero è che fino al 2018 il contributo più importante alla produzione da fonti rinnovabili è derivato dall'energia idroelettrica (35%), seguita da quella solare (23%), dalle bioenergie (19%), dall'eolica (17%) e dalla geotermica (6%). Non può sottacersi, tuttavia, che nel corso dell'ultimo decennio il parco di generazione elettrica italiano ha registrato uno sviluppo senza precedenti, specie per quanto riguarda l'eolico e il fotovoltaico. Lo possiamo rilevare nella figura successiva<sup>22</sup>, che riporta l'evoluzione della produzione da fonti rinnovabili nel periodo 2000-2018.

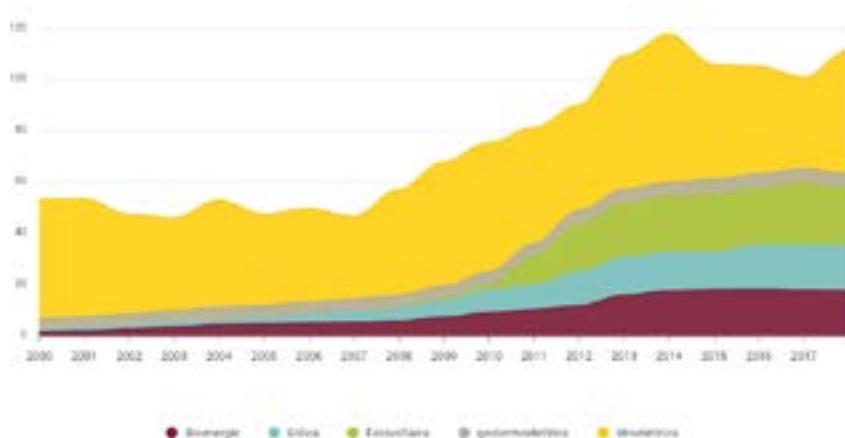
---

luglio 2019 recante *Incentivazione dell'energia elettrica prodotta dagli impianti eolici on shore, solari fotovoltaici, idroelettrici e a gas residuati dei processi di depurazione*, pubblicato nella Gazz. Uff. 9 agosto 2019 n. 186.

<sup>20</sup> Sul tema si veda il report di Terna, *Contesto ed evoluzione del sistema elettrico*, ottobre 2019, pt. 2.4, disponibile on line <https://www.terna.it/it/sistema-elettrico/ruolo-terna/insight> (consultato il 22 gennaio 2020).

<sup>21</sup> A partire dagli anni Ottanta del secolo scorso viene precisato dapprima il concetto di energia alternativa, intendendo per essa "quella ricavata da fonti diverse dagli idrocarburi", in seguito viene introdotto anche il concetto di energia da fonte rinnovabile contrapposibile a quella da fonti non rinnovabili; in tal senso, può dirsi energia alternativa ogni fonte energetica idonea a sostituire quella tradizionale (*id est* diversa dagli idrocarburi) ma deve anche dirsi che, nell'ambito delle energie alternative, c'è da distinguere tra le fonti d'energia non rinnovabili - tecnicamente le fonti che si esauriscono con l'uso (tra cui l'energia nucleare) - e le fonti d'energia rinnovabili (idraulica, solare, biomassa, eolica, geotermica); sul tema si veda C. PIACENTINI, *Energie alternative*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, IV ed., vol. VI, 1991.

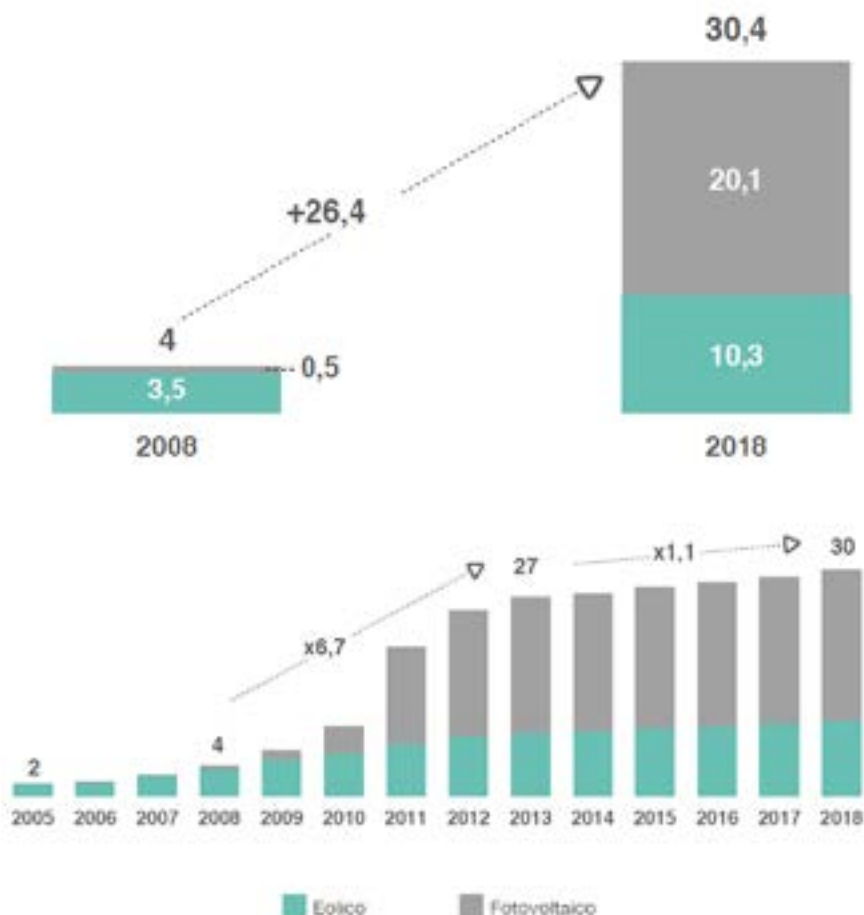
<sup>22</sup> Dati elaborati da Terna, disponibili on line <https://www.terna.it/it/sistema-elettrico/statistiche/evoluzione-mercato-elettrico> (consultato il 24 gennaio 2020).



A partire dal 2008, e nell'arco di un decennio, si osserva una significativa crescita della produzione da fonti rinnovabili (+140%) per effetto soprattutto degli incrementi dell'eolico e del fotovoltaico (sostenuti da un quadro legislativo particolarmente incentivante)<sup>23</sup>. Nel volgere di pochi anni, la produzione da fonte eolica è triplicata passando da 4,9 TWh (terawattora) a 17,6 TWh, mentre il fotovoltaico è passato da una quota di soli 0,2 TWh a 22,3 TWh.

Nel complesso la capacità di produzione eolica e fotovoltaica ha raggiunto un valore di installato superiore a 30 TWh (vedi la figura successiva).

<sup>23</sup> La crescita degli impianti per lo sfruttamento delle fonti rinnovabili è stata sostenuta da un quadro legislativo particolarmente incentivante, promosso tra gli anni 2008 e 2013. In questo lasso temporale, la potenza installata eolica e fotovoltaica è esponenzialmente cresciuta con un aumento di oltre 6 volte, fenomeno che si è attenuato negli anni successivi, caratterizzati da tassi di crescita più ridotti; si veda il report di Terna, *Contesto ed evoluzione del sistema elettrico*, cit., 45. Nel documento viene altresì evidenziato che lo sviluppo degli impianti a fonte rinnovabile non è avvenuto in maniera uniforme sul territorio nazionale, prediligendo il posizionamento nelle aree che offrono le migliori condizioni di producibilità, disponibilità di aree e semplicità del percorso autorizzativo, e tenendo poco in considerazione le potenzialità della rete di dispacciare l'immissione di potenza verso i luoghi di consumo. La costruzione di impianti a fonte eolica, ad esempio, si è fortemente concentrata nel Sud e nelle Isole, dove è installato circa l'80% della potenza eolica nazionale. Il fotovoltaico, invece, è maggiormente distribuito sul territorio, con una concentrazione più elevata nella zona Nord, dove è installato oltre il 40% della potenza (p. 53).

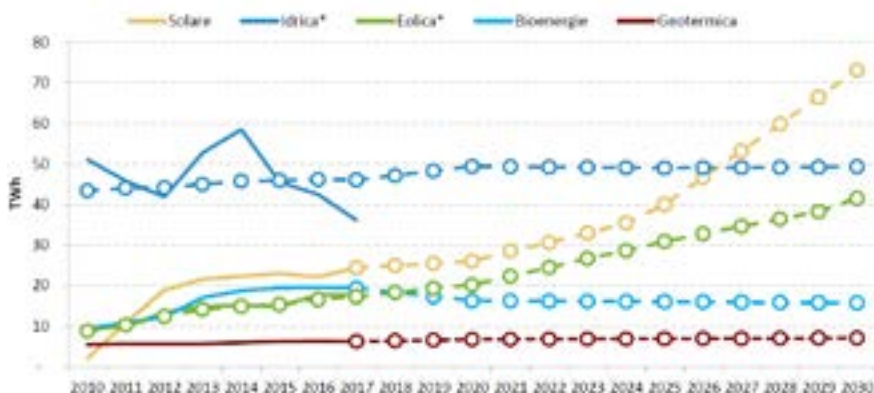


Risulta delineata una tendenza che, se proseguirà secondo gli obiettivi stimati dal PNIEC per il 2030, porterà il fotovoltaico e l'eolico ad essere le principali fonti di produzione di energia elettrica (tra le rinnovabili). Tale crescita sarà sostenuta dal mantenimento delle misure incentivanti nonché dalla continua riduzione dei costi degli impianti fotovoltaici ed eolici, al punto che "per effetto dello sviluppo di queste tecnologie [...] la produzione dovrebbe rispettivamente triplicare e più che raddoppiare entro il 2030"<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Si veda il *Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima*, cit., 56, ove sono riportate le direttrici che caratterizzeranno l'implementazione della produzione elettrica da fotovoltaico ed eolico: si seguirà, viene osservato, un approccio ispirato alla riduzione del consumo di territorio, promuovendone l'installazione innanzitutto su edificato, tettoie, parcheggi, aree di servizio,

La figura successiva riporta le traiettorie stimate di crescita della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili fino al 2030<sup>25</sup>.

Si può osservare che la produzione idroelettrica dovrebbe rimanere sostanzialmente invariata attestandosi sulla soglia rilevata nel 2018 (49,3 TWh)<sup>26</sup>. Diversamente, la produzione di energia da fonte solare (fotovoltaico) dovrebbe passare da 22,3 TWh (2018) a 73,1 TWh (2030), divenendo la fonte principale; al contempo, l'eolico dovrebbe passare da 17,6 TWh a 41,5 TWh.



Una seconda trasformazione del sistema elettrico nazionale riguarda l'apporto complessivo delle fonti rinnovabili nella produzione e copertura del fabbisogno energetico rispetto a quello delle fonti tradizionali/non rinnovabili.

Le figure che seguono<sup>27</sup> mostrano che nel 2005 le fonti rinnovabili coprivano il 16% della produzione (con prevalenza dell'idroelettrico) mentre nel 2018 tale percentuale è più che duplicata, con le rinnovabili che rappresentano quasi il 40% della produzione nazionale (113 TWh su un totale di 280 TWh nel 2018).

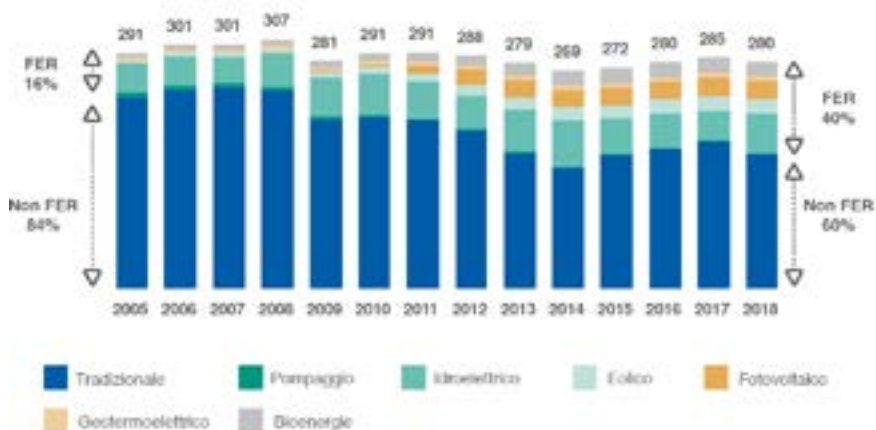
ecc. e privilegiando per la diffusione di grandi impianti fotovoltaici a terra le zone improduttive, non destinate ad altri usi, quali superfici non utilizzabili a uso agricolo, le realizzazioni in aree già artificiali, siti contaminati, discariche e aree lungo il sistema infrastrutturale.

<sup>25</sup> Dati presenti nel *Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima*, cit., 56.

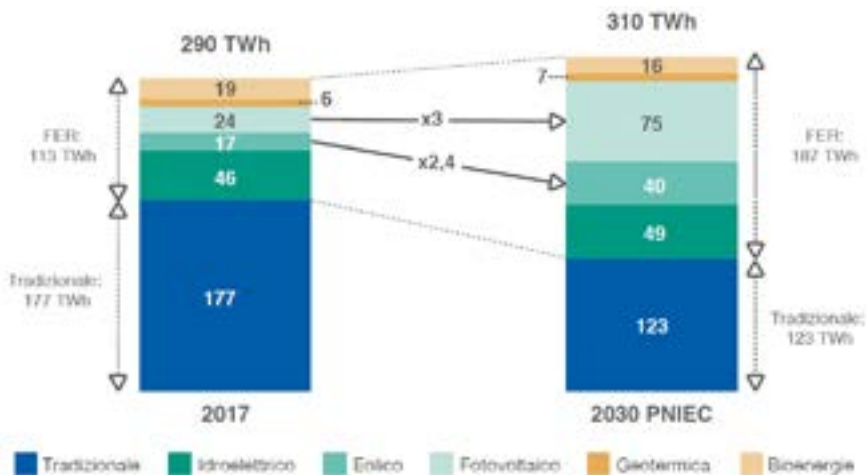
<sup>26</sup> Dati presentati da Terna, disponibili on line <https://www.terna.it/it/sistema-elettrico/statistiche/evoluzione-mercato-elettrico> (consultato il 22 gennaio 2020); le previsioni al 2030 sono riportate nel *Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima*, cit., 57.

<sup>27</sup> Dati presentati da Terna, *Contesto ed evoluzione del sistema elettrico*, cit., 32 e 43.





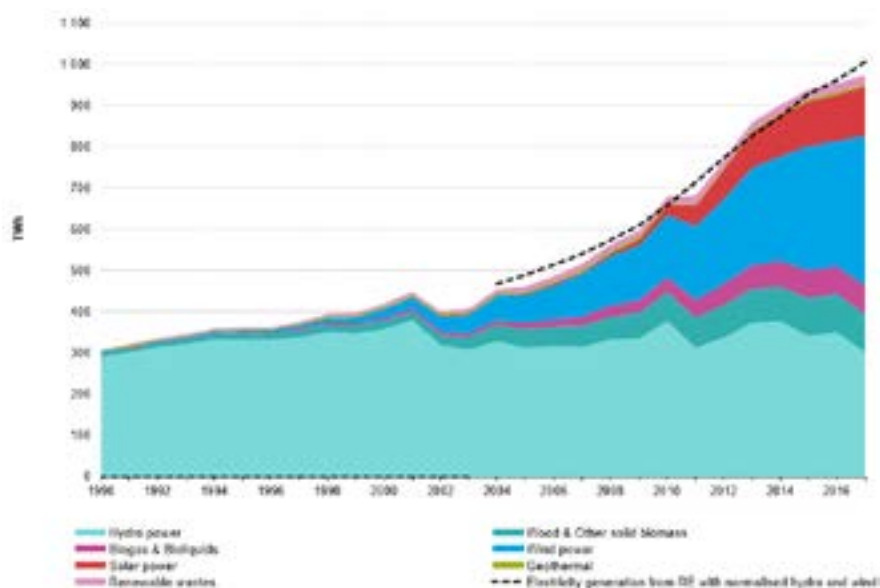
Lo scenario prospettato nel *Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima* indica che entro il 2030 la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili dovrebbe coprire oltre la metà dei consumi nazionali (55,4% contro il 34,1% del 2017), un'evoluzione per la quale sarà necessaria l'installazione di nuova capacità generativa, che verrà fornita quasi esclusivamente da fonti rinnovabili (part. eolico e fotovoltaico)<sup>28</sup>.



Cambiamenti simili a quelli in atto a livello nazionale si riscontrano anche in ambito europeo.

<sup>28</sup> All'incremento della produzione di energia da fonti rinnovabili verrà associata anche la dismissione, entro il 2025, di tutte le centrali termoelettriche a carbone ed olio in esercizio, cd. *phase out* dal carbone. Per l'Italia la misura riguarderà nove siti produttivi.

Dai dati relativi al periodo 1990-2017 emerge una marcata crescita (a partire dal 2007) della produzione di energia associata a tre fonti: eolico (dal 10,5% al 37% del totale dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili), solare (dallo 0,7% al 12,3%) e da biocombustibili solidi; la quota di produzione di energia idroelettrica, invece, è rimasta sostanzialmente costante<sup>29</sup>.



A livello europeo, dunque, il superamento dell'idroelettrico quale principale fonte di produzione tra le rinnovabili è già avvenuto: nel 2017, infatti, la percentuale di energia prodotta dagli impianti eolici (11,4%) è stata superiore sia all'idroelettrico (10,4%) che al solare (3,8%).

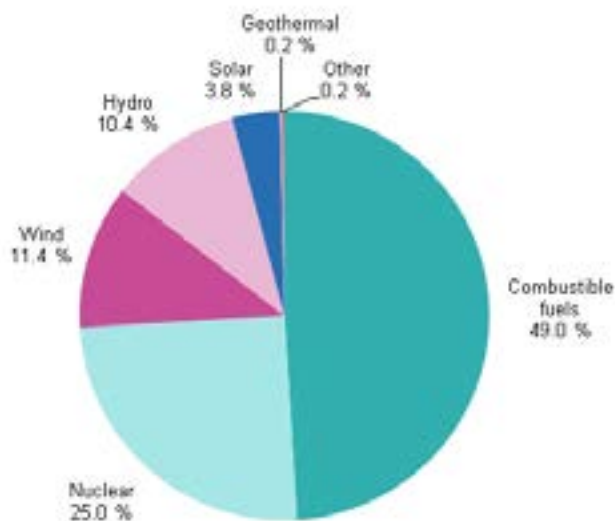
Al contempo, va rilevato che la capacità generativa complessiva delle fonti rinnovabili è ancora piuttosto limitata: nell'UE a 28, quasi la metà (49%) dell'elettricità viene prodotta da fonti tradizionali non rinnovabili (gas naturale, carbone e petrolio) e un quarto (25%) da centrali nucleari<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Eurostat, scheda *Statistiche sull'energia rinnovabile*, 2019, disponibili on line [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Renewable\\_energy\\_statistics/it](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Renewable_energy_statistics/it) (consultato il 23 gennaio 2020).

<sup>30</sup> Eurostat, scheda *Statistiche sull'energia rinnovabile*, 2019, cit.

### Net electricity generation, EU-28, 2017

(% of total, based on GWh)



Source: Eurostat (online data code: nrg\_ind\_peh)

Ulteriori cambiamenti sembrano destinati a trasformare il contesto descritto nei prossimi anni.

Nella strategia a lungo termine (2050) presentata dalla Commissione<sup>31</sup>, viene previsto che la quota prevalente (oltre l'80%) di energia elettrica consumata nell'UE (sia autoprodotta che importata) dovrebbe derivare da fonti rinnovabili, che risulterebbero quindi il nuovo asse portante del sistema produttivo elettrico europeo. Questo scenario prospetta una svolta radicale rispetto allo *status quo*, tenuto conto che, come già detto, nel 2017 quasi la metà dell'energia utilizzata nell'Unione è stata prodotta da fonti tradizionali non rinnovabili (carbone e petrolio/liquidi fossili) e solo il 12% da fonti rinnovabili.

<sup>31</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione, *Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra*, COM(2018) 773, 28 novembre 2018, pt. 2; anche la Comunicazione, *Verso un'Europa sostenibile entro il 2030*, COM(2019) 22 del 30 gennaio 2019.

Anche a livello europeo, dunque, è in atto una fase di profonde trasformazioni, accompagnate da un corposo impianto di regole, azioni e iniziative dell'Unione (cd. *Clean Energy for all Europeans Package*)<sup>32</sup>. L'obiettivo è la realizzazione di un sistema energetico a ridotto impatto ambientale, performante, inclusivo. In questa direzione è orientata anche la strategia politica e programmatica espressa dal Consiglio europeo per il quinquennio 2019-2024<sup>33</sup>, la cui attuazione spetta alla Commissione europea.

Il 27 novembre 2019, la maggioranza dei membri del Parlamento europeo ha votato a favore del programma 2019-2024 della Commissione<sup>34</sup>. Le priorità presentate dalla neo Presidente(ssa) Ursula Von der Leyen sono articolate su sei punti: *Green Deal europeo*, economia al servizio delle persone, sfide dell'era digitale, tutela e rafforzamento del modello di vita europeo, Europa più forte nel mondo, nuovo slancio per la democrazia europea. Le iniziative riguardanti il cambiamento climatico, la produzione di energia da fonti rinnovabili, la transizione verso un'economia a zero emissioni sono sviluppate principalmente nell'ambito del *Green Deal europeo*<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> In particolare, tra direttive e regolamenti, sono stati adottati otto atti in tema di: *prestazioni energetiche negli edifici* (direttiva 2018/844/UE), *energia rinnovabile* (direttiva 2018/2001/UE), *efficienza energetica* (direttiva 2018/2002/UE), *governance dell'Unione dell'energia* (Regolamento UE 2018/1999), *regolamento sull'elettricità* (Regolamento UE 2019/943), *direttiva sull'elettricità* (direttiva 2019/944/UE), *preparazione al rischio* (Regolamento UE 2019/941), *Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia* (forse più nota come *Agency for the Cooperation of Energy Regulators - ACER*) (Regolamento UE 2019/942); i testi sono disponibili on line <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/clean-energy-all-europeans#adoption-process-for-the-legal-acts> (consultato il 23 gennaio 2020).

<sup>33</sup> Si veda *Una nuova Agenda strategica 2019-2024* discussa dal Consiglio europeo nella riunione del 20 giugno 2019 (Conclusioni EUCO/9/19). L'agenda è incentrata su quattro priorità: proteggere i cittadini e le libertà; sviluppare una base economica forte e vivace; costruire un'Europa verde, equa, sociale e a impatto climatico zero; promuovere gli interessi e i valori europei sulla scena mondiale. Il testo è disponibile on line <https://www.consilium.europa.eu/media/39937/a-new-strategic-agenda-2019-2024-it.pdf> (consultato il 24 gennaio 2020).

<sup>34</sup> Si veda U. VON DER LEYEN, *Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa, orientamenti politici per la Commissione 2019-2024*, testo disponibile on line [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_it.pdf) (consultato il 24 gennaio 2020).

<sup>35</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione, *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640, dell'11 dicembre 2019. Le misure di questo "asse" sono coordinate dal Commissario Frans Timmermans, che agirà in collaborazione con altri sei Commissari. Tra i provvedimenti previsti nei primi 100 giorni di attività della Commissione è stata preannunciata la proposta di una "legge per il clima", che dovrebbe stabilire le condizioni affinché la transizione avvenga in modo equo ed efficace; la legge dovrebbe altresì garantire che tutte le politi-

### 1.3. L'emergenza sanitaria causata dal COVID-19 e il futuro della politica energetica

Lo scenario descritto ha visto l'irrompere sulla scena mondiale dell'emergenza sanitaria causata dal virus denominato Covid-19 che, nel volgere di poche settimane tra febbraio e marzo 2020, si è imposta sulle priorità delle agende politiche in tutto il mondo. Le statistiche e i *reports* delle organizzazioni internazionali attestano l'estensione globale, la pervasività, la persistenza e la drammaticità di questa crisi<sup>36</sup>.

Quanto stiamo vivendo è stato descritto efficacemente dallo storico e filosofo Yuval Noha Harari: "L'umanità sta affrontando una crisi globale. Forse la più grande della nostra generazione. Le decisioni che le persone e i governi prenderanno nelle prossime settimane probabilmente incideranno in profondità sul mondo per anni. Influiranno non solo sui nostri sistemi sanitari ma anche sull'economia, la politica e la cultura (...) Nello scegliere tra varie alternative, dovremmo chiederci non solo come superare i pericoli immediati, ma anche in che tipo di mondo vivremo quando la tempesta sarà passata. Certo, la tempesta passerà, il genere umano sopravvivrà, molti di noi saranno ancora qui, ma vivremo in un mondo diverso"<sup>37</sup>.

Il 9 gennaio 2020, l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha dichiarato l'isolamento, da parte delle autorità sanitarie cinesi, di un nuovo ceppo di coronavirus mai identificato prima nell'uomo (Covid-19). Il virus è stato associato a un focolaio di casi di polmonite registrati a partire dal 31 dicembre 2019 nella città di Wuhan, nella Cina centrale<sup>38</sup>. Il 30 gennaio,

---

che dell'Unione concorrano alla neutralità climatica. Molte misure del *Green Deal europeo* riguardano, inoltre, i settori produttivi. Entro marzo 2020, ad esempio, è prevista l'adozione di una *Strategia industriale dell'UE* che verrà affiancata da un *Nuovo piano d'azione per l'economia circolare*. Quest'ultimo andrà a definire le misure di sostegno per i "prodotti sostenibili", favorendo forme di progettazione circolare dei prodotti (sulla base di metodologie comuni) e innovazione dei modelli di produzione, dando priorità alla riduzione e al riutilizzo dei materiali, definendo requisiti per prevenire l'immissione sul mercato di prodotti nocivi per l'ambiente. Una serie di interventi riguarderà i settori ad alta intensità di risorse come quelli del tessile, dell'elettronica, delle materie plastiche, dell'edilizia.

<sup>36</sup> Si veda il sito web dell'*European Centre for Disease Prevention and Control* che offre informazioni costantemente aggiornate sulla distribuzione geografica dei casi e dei decessi da Covid 2019 nel mondo; si vedano anche i *situation reports* sul tema *Coronavirus disease (COVID-19)* elaborati dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, nonché i grafici che descrivono l'andamento della pandemia a livello globale, *Dashboard della malattia da coronavirus dell'OMS (COVID-19)*.

<sup>37</sup> Così nella rivista *Internazionale*, 27 marzo 2020 n. 135.

<sup>38</sup> Alcuni studi segnalano che numerosi casi di polmonite ascrivibili al virus Covid-19 erano pre-

l'OMS ha dichiarato quest'epidemia "un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale"<sup>39</sup> e l'11 marzo ha riconosciuto la condizione di "pandemia"<sup>40</sup>, parola di cui ormai sono noti il significato e le implicazioni. Dalla dichiarazione del Direttore generale dell'OMS emerge l'attenzione per questa situazione nuova, «non abbiamo mai visto una pandemia scatenata da un coronavirus» e, al contempo, la preoccupazione per i livelli allarmanti di gravità e diffusione, «non abbiamo mai visto una pandemia che può essere controllata».

A novembre 2020, in occasione della 73esima assemblea generale dell'OMS a Ginevra, viene rilevata la continua progressione della pandemia, che ha segnato in tutto il mondo "the grim milestone" di 50 milioni di persone infettate ed oltre 1,2 milioni di morti. Si tratta, per altro, di dati parziali, posto che le cifre complessive non tengono conto, ad esempio, dei morti causati dall'interruzione dei servizi sanitari essenziali. A fronte di questo scenario, il Direttore generale dell'OMS, aprendo i lavori dell'assemblea generale, avverte che "nessuno conosce gli effetti a lungo termine di questo virus sul corpo umano o sul tipo di mondo che i nostri figli e nipoti erediteranno".

L'Italia è tra le aree europee che, all'inizio del 2020, sono state colpite per prime e in misura più significativa dal virus. La reazione delle Istituzioni è stata tempestiva: il 31 gennaio 2020, in anticipo rispetto alla dichiarazione di pandemia dell'OMS, il Governo ha dichiarato lo stato di emergenza fino al 31 luglio 2020 (poi prorogato al 31 gennaio 2021)<sup>41</sup>, motivato dal rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili. Alla dichiarazione del Governo sono susseguite decine di interventi legislativi e amministrativi, mediante decreti legge (e relative leggi di conversione)<sup>42</sup>, decreti del Presidente del Consiglio dei

---

senti nell'area cinese di Wuhan già a partire da agosto 2019; si veda part. E.O. NSOESIE, B. RADER, Y.L. BARNOON, L. GOODWIN, J.S. BROWNSTEIN, *Analysis of hospital traffic and search engine data in Wuhan China indicates early disease activity in the Fall of 2019*, giugno 2020.

<sup>39</sup> Si veda la dichiarazione del Direttore generale dell'OMS circa la situazione di *Public Health Emergency of International Concern*, in sigla PHEIC, espressa nell'ambito del Comitato di Emergenza di cui all'*International Health Regulations*.

<sup>40</sup> Si veda la dichiarazione dello stato di pandemia da parte del Direttore generale dell'OMS dell'11 marzo 2020.

<sup>41</sup> Si veda la delibera del Consiglio dei ministri del 7 ottobre 2020, pubblicata nella *Gazz. Uff.* del 7 ottobre 2020, n. 248.

<sup>42</sup> Il primo in ordine di tempo è stato il decreto legge 23 febbraio 2020 n. 6 (*Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*). I decreti legge

Ministri, decreti ministeriali, circolari, direttive, ordinanze del Capo del Dipartimento della Protezione civile, delle Regioni e dei Comuni.

L'insieme di norme e misure emergenziali ha composto un esteso e frammentato quadro giuridico caratterizzato dall'incidenza e limitazione delle libertà individuali ed economiche<sup>43</sup> in modo a tal punto penetrante che molti, tra studiosi e giuristi, hanno parlato di Stato di eccezione, di dittatura, di situazione che accosta emergenza sanitaria e guerra<sup>44</sup>, di violazione di diritti costituzionali<sup>45</sup>, come pure della necessità, una volta affrontata la difficile situazione della pandemia, di costruire contenuti e limiti di un "diritto dell'emergenza"<sup>46</sup>.

---

sono previsti dall'art. 77 della Costituzione italiana, l'unico articolo della Carta costituzionale che disciplina la potestà normativa del Governo in casi straordinari. Nel periodo febbraio-giugno 2020 l'*Osservatorio Emergenza Covid-19* promosso da *Federalismi.it* ha censito 670 provvedimenti statali e regionali. Una panoramica dell'articolato quadro giuridico sviluppatosi a seguito dell'emergenza sanitaria in Italia è disponibile nel dossier periodicamente aggiornato del Servizio Studi della Camera dei Deputati, *Misure sull'emergenza coronavirus (Covid-19) - Quadro generale*.

<sup>43</sup> Sono libertà e diritti garantiti dalla *Costituzione italiana*, vi rientrano la libertà di circolazione (art. 16), la libertà di riunione (art. 17), il diritto di professare la propria fede religiosa nei luoghi di culto (art. 19), il diritto allo studio (artt. 33-34), la libertà di iniziativa economica (art. 41), la libertà di espressione del pensiero (art. 21) e soprattutto la libertà personale (art. 13) e i diritti inalienabili della persona di cui all'art. 2 e alla *Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*.

<sup>44</sup> Lo ha ricordato, tra gli altri, F. FRACCHIA, *Coronavirus, senso del limite, deglobalizzazione e diritto amministrativo: nulla sarà più come prima?*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, 3, 575-588, sottolineando anche la terminologia utilizzata dalla politica e dai mezzi di comunicazione ("guerra"; "emergenza"; "lotta"; "attacco"; "difesa"; "patriottismo"; "orgoglio di essere italiani").

<sup>45</sup> Si veda, ad esempio, la lettera aperta al Presidente del Consiglio, sottoscritta da trenta giuristi italiani, con l'invito al ripristino delle garanzie costituzionali, a fronte di limitazioni che "generano gravi dubbi di costituzionalità e rappresentano un pericoloso precedente per lo Stato di diritto", nonché di interventi restrittivi delle libertà costituzionali, e meccanismi di sorveglianza pericolosi. Nel senso di un mancato rispetto della Carta costituzionale, si veda anche G. MARCHIANÒ, *Luci ed ombre nell'attuazione dell'emergenza sanitaria da coronavirus: i DPCM*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, 2020, 4, 1 e ss. Più cauto l'orientamento espresso da M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2020, 2, 137 e ss., il quale evidenzia che l'adozione di provvedimenti eccezionali a causa della portata estrema del rischio sanitario non determina lo stato di guerra, lo stato di assedio, la dittatura, il riconoscimento di pieno poteri al Governo o al Parlamento, né lo stato di eccezione; l'Autore ricorda, infine, che "per i giuristi, le parole e le categorie ch'esse descrivono pesano come macigni, sicché occorre sempre misurarle bene e usarle il più possibile nel loro significato tecnico".

<sup>46</sup> Sul punto P. BONETTI, *La Costituzione regge l'emergenza sanitaria: dalla pandemia del coronavirus spunti per attuarla diversamente*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, 1, 692 e ss. segnala che pur non essendovi in Italia "alcuno stato di guerra" formalmente dichiarato, risulta in essere in via di fatto uno "stato di eccezione", rispetto al quale il Governo non sarebbe dotato dei poteri necessari. Si veda anche S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2020, 2, 532 e ss.

Le misure adottate dalle Autorità nazionali stanno avendo un impatto fortissimo anzitutto sulla vita sociale. Mediante decreti e ordinanze sono state prescritte drastiche misure di confinamento. Ad esempio, è stato imposto il divieto di mobilità delle persone al di fuori del Comune di residenza, con possibilità di derogarlo solo per specifiche esigenze lavorative, ragioni di assoluta urgenza o motivi di salute. Sono stati vietati anche gli assembramenti in luoghi pubblici o aperti al pubblico, nonché altre forme di contatto sociale, manifestazioni culturali, sportive e religiose; sono state sospese le attività delle scuole e delle Università (ad eccezione delle attività didattiche svolte da remoto).

Da giugno 2020, col temporaneo decrescere dell'emergenza, la mobilità e le attività sociali sono riprese, unitamente all'obbligo del rispetto delle misure per il contenimento del rischio di contagi e per la sicurezza delle persone. I mesi autunnali del 2020 evidenziano una nuova situazione di emergenza associata alla riacutizzazione dei contagi<sup>47</sup>, dalla quale derivano nuove misure di confinamento sociale e blocco delle attività economiche, variamente articolate regione per regione sulla base del monitoraggio dei dati epidemiologici e di specifici di indicatori di rischio<sup>48</sup>. In questo modo, il Governo sta cercando di evitare soluzioni di blocco totale, generalizzate, come quelle adottate nei mesi di marzo e aprile 2020.

Anche le attività produttive, industriali e commerciali sono interessate da restrizioni. Nella prima fase acuta dell'emergenza, tra marzo e aprile 2020, il blocco è stato generale, con la sola eccezione delle attività ritenute essenziali: supermercati e generi alimentari, negozi di prima necessità, farmacie, servizi bancari, postali, finanziari, assicurativi, trasporti, settore agricolo e zootecnico. L'esercizio delle attività economiche è temporaneamente ripreso a partire da maggio 2020, subordinato al rispetto di rigorosi protocolli di sicurezza<sup>49</sup>. In molti settori, specie della pubblica amministrazione, è stato imposto l'utilizzo di forme di lavoro "agile" o "a distanza" (cd. *smart working*)<sup>50</sup>. La riacutizzazione

---

<sup>47</sup> Si vedano i dati pubblicati dall'Istituto Superiore della Sanità, con particolare riferimento all'aggiornamento pubblicato il 30 ottobre 2020.

<sup>48</sup> Si veda il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 novembre 2020.

<sup>49</sup> Si veda il *dossier* del Servizio Studi della Camera dei Deputati, *La Fase 2 per le attività produttive nell'attuale emergenza epidemiologica da COVID*, del 10 giugno 2020.

<sup>50</sup> Sul punto si segnala che con proprio decreto del 4 novembre 2020, il Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione ha istituito l'*Osservatorio del Lavoro Agile* con lo scopo di ve-



dei contagi che il Paese sta vivendo, a partire da ottobre 2020, comporta nuovamente l'adozione di restrizioni per lo svolgimento delle attività economiche<sup>51</sup>.

Le conseguenze sono ben rilevate dai report della Commissione europea: la pandemia da Covid ha causato e sta causando in tutta l'Unione effetti pesantissimi sul piano economico. I dati elaborati dalle Istituzioni europee descrivono la crisi più grave dal secondo dopoguerra, di dimensioni di gran lunga maggiori della crisi economico-finanziaria del 2007.<sup>52</sup>

Non può disconoscersi che le gravi conseguenze causate dalla pandemia hanno portato in secondo piano le politiche, gli obiettivi e le misure che prima dell'insorgere dell'emergenza sanitaria orientavano le economie mondiali e degli Stati dell'Unione europea verso modelli di sviluppo sostenibile<sup>53</sup>, tra i quali la realizzazione di sistemi energetici a ridotto impatto ambientale, performanti, inclusivi.

---

rificare lo stato di attuazione nonché l'impatto sulla capacità organizzativa e funzionale degli Enti.

<sup>51</sup> Si veda, tra i provvedimenti più recenti (al momento di chiusura del presente contributo), il DPCM del 3 novembre 2020.

<sup>52</sup> Si veda, Commissione europea, *European Economic Forecast. Autumn 2020*, del 5 novembre 2020; anche la Comunicazione della Commissione, *Su ulteriori misure di risposta alla COVID-19*, COM(2020) 678 final, del 28 ottobre 2020.

<sup>53</sup> Tali orientamenti trovano riscontro in importanti iniziative di condivisione promosse a livello internazionale. Tra queste, ricordiamo il *Global Compact*, strumento di natura pattizia adottato nel 1999 dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, che impegna gli aderenti (Stati e imprese) a dichiarare di sostenere e applicare nella propria sfera di attività dieci principi fondamentali in materia di diritti umani, lavoro, ambiente, lotta alla corruzione. Sono principi derivati dalla *Dichiarazione universale dei diritti umani*, dalla *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, dalla *Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo* e dalla *United Nations Convention against Corruption*; per una descrizione dei principi e della loro attuazione nel mondo e in Italia si rinvia al sito web *Global Compact Network Italia*. Di pari importanza è l'*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, adottata il 25 settembre 2015 dai 193 Stati membri delle Nazioni Unite, in occasione della 70ª Assemblea generale. L'Agenda è portatrice di una visione su tre dimensioni dello sviluppo sostenibile (economica, sociale e ambientale), che si realizza attraverso 17 *Obiettivi di Sviluppo Sostenibile* (in sigla *OSS*), a loro volta ripartiti in 169 "target" ognuno dei quali deve essere realizzato, entro il 2030 sia a livello governativo che privato, sia a livello nazionale e internazionale che locale. Il conseguimento di questi "target" è oggetto di monitoraggio sistematico condotto dall'ONU, dagli Stati e dalle autorità sub statali (in Italia le Regioni). Con riferimento sull'attuazione degli obiettivi dell'Agenda 2030 in Italia si veda il sito dell'*Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASVIS)*, ove sono riportati anche i risultati delle misurazioni a livello regionale; anche ISTAT, *Rapporto SDGS 2020. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia*, Roma, 2020; si veda anche il dossier *L'Agenda globale per lo sviluppo sostenibile*, pubblicato il 26 settembre 2019 dal Servizio studi della Camera dei deputati. Sul tema si veda anche C. D'ORTA, *Green deal 2030, un progetto per garantire sostenibilità e promuovere un «ambientalismo maturo»*, in *Comparazione e diritto civile*, 2021, 1, 50 e ss.

È naturale, dunque, chiedersi se in futuro le politiche energetiche europee e nazionali continueranno ad essere orientate verso detti obiettivi<sup>54</sup>.

Non siamo portatori della pretesa di conoscere quel che potrà succedere, né di presentare conclusioni definitive. La crisi è stata talmente inattesa e tanto virulenta che ogni previsione rischierebbe, allo stato attuale, di risolversi in un azzardo. Tuttavia, molti segnali positivi inducono a credere che i temi della sostenibilità (comprese le politiche energetiche) continueranno ad essere tra le priorità delle iniziative europee e nazionali, svolgendo una funzione di traino nella ricostruzione *post* Covid.

Gran parte delle risorse che l'Unione europea e gli Stati membri, compresa l'Italia, stanno stanziando per reagire alla contrazione dell'economia<sup>55</sup> transiterà attraverso la realizzazione di infrastrutture materiali e tecnologiche, il potenziamento dei servizi, le iniziative collegate al *Green Deal* e all'economia circolare<sup>56</sup>.

Un primo segnale importante proviene dall'Unione europea. Le proposte presentate il 27 maggio 2020 dalla Commissione nell'ambito del piano per la ripresa dell'Europa, segnatamente *Next Generation EU*<sup>57</sup> e il bilan-

---

<sup>54</sup> Sul tema si veda I. SOLMONE, G. VAGGI, *Se la pandemia mette in dubbio l'Agenda 2030*, in *lavorce.info*, 4 agosto 2020.

<sup>55</sup> Come segnala la Commissione europea le restrizioni imposte per contenere la diffusione del virus hanno rallentato l'attività economica. Le catene di approvvigionamento e le linee di produzione sono state interrotte, come pure gli scambi di beni e servizi. La spesa delle famiglie e gli investimenti privati sono scesi ai minimi storici. L'economia dell'Europa e la maggior parte dei suoi ecosistemi industriali hanno funzionato con una capacità molto ridotta. Secondo le stime della Commissione, il prodotto interno lordo (PIL) dell'UE è sceso di circa il 15 % nel secondo trimestre del 2020 rispetto allo stesso periodo del 2019. Si prevede che l'economia dell'UE registrerà una contrazione di oltre il 7% nel 2020. L'impatto e il potenziale di ripresa dipendono anche dalla struttura demografica ed economica di ciascuno Stato, in alcuni la recessione sarà vicina al 10% contro una media del 6-7,5% in tutti gli altri; si veda la Comunicazione della Commissione, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, COM(2020) 456 final, del 27 maggio 2020 ed anche Commission staff working document, *Identifying Europe's recovery needs*, SWD(2020) 98 final, del 27 maggio 2020; la Comunicazione, *Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea*, COM(2020) 442 final, del 27 maggio 2020; European Commission's Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *European Economic Forecast. Spring 2020*, maggio 2020.

<sup>56</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione europea, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, COM(2020) 98 final, dell'11 marzo 2020.

<sup>57</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione europea, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, cit., pt. 1, la quale precisa che il rilanciare

cio rafforzato per il periodo 2021-2027<sup>58</sup> indicano l'obiettivo di rilanciare l'economia proprio attraverso un approccio verde, sociale e digitale. In particolare, la Commissione europea ha proposto di riservare il 25% del bilancio dell'UE per il periodo 2021-2027 a questi obiettivi<sup>59</sup>.

Un altro segnale - di tipo culturale - emerge dalla crescente attenzione riservata alle tematiche ambientali e sociali: sono sempre più numerosi gli Stati, le Regioni e le città che promuovono strategie di sviluppo sostenibile. In questo senso, anche la pandemia ha mostrato un 'lato positivo': sono sotto gli occhi di tutti le immagini dei nostri cieli e dei nostri mari magicamente purificati da poche settimane di blocco dei traffici stradali, navali, aerei e degli scarichi industriali. Ecco che "sarebbe straordinariamente importante non dimenticare mai quelle immagini, certamente non per fermare lo sviluppo di queste attività, ma per riprenderle in una logica di evoluzione compatibile con l'ambiente"<sup>60</sup>.

## 2. Quali regole europee per le concessioni idroelettriche?

Il lettore vorrà scusare il lungo elenco di dati, cifre e informazioni, forse defatiganti, ma utili per disporre di una visione d'insieme su come sta evolvendo il comparto della generazione dell'energia elettrica a livello europeo e nazionale.

Dal contesto esaminato, per altro, emergono non solo i cambiamenti riguardanti la crescita delle fonti rinnovabili, associata allo sviluppo di nuove tecnologie, a materiali accessibili a costi sempre più contenuti, alla ricerca di efficienza nei processi produttivi, ai maggiori investimenti.

---

dell'economia europea avverrà promuovendo transizioni verdi e digitali e rendendola più equa, più resistente e più sostenibile per le generazioni future.

<sup>58</sup> Si veda la Comunicazione, *Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea*, cit.

<sup>59</sup> Nella stessa direzione è stato riorientato il programma delle attività della Commissione europea per il 2020, si veda la Comunicazione, *Programma di lavoro adattato 2020 della Commissione*, COM(2020) 440 final, del 27 maggio 2020.

<sup>60</sup> Si veda P. SEVERINO, *Interpretare e orientare lo sviluppo dopo la crisi sanitaria globale: alcuni spunti tra protezione dei diritti fondamentali, modelli di governance e ripresa economica*, cit., 173-174. Sul tema, con visione generale, si veda anche F. BARCA, E. GIOVANNINI, *Quel mondo diverso*, Bari, Laterza, 2020, edizione curata da G. RIVA.

Nell'attuale fase storica dell'Unione, caratterizzata da non poche turbolenze, assume rilievo (anche) la decisione degli Stati membri<sup>61</sup> di voler proseguire nella realizzazione di un'Unione dell'energia.<sup>62</sup>

La scelta è significativa non solo per gli obiettivi e i contenuti sfidanti che pone ma, prima ancora, per la conferma - per nulla scontata<sup>63</sup> - del progetto di maggiore integrazione del settore, considerato strategico sia per la completa realizzazione di un mercato unico, di tipo aperto e concorrenziale, fondato sulla diretta applicabilità delle regole dei Trattati dell'UE, sia per le ricadute sulla crescita economica<sup>64</sup>, la sostenibilità sociale e ambientale, il contrasto al cambiamento climatico.

---

<sup>61</sup> Particolarmente le Conclusioni del Consiglio europeo del 20 giugno 2019 (EUCO/9/19).

<sup>62</sup> Sul tema, recentemente, M. MARILÙ, *Un nuovo tassello nel percorso di europeizzazione della disciplina sulle energie rinnovabili*, in AA.Vv., *Liber Amicorum in onore di Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, 554 ss.

<sup>63</sup> Si consideri quale era il contesto politico europeo alla vigilia delle elezioni del Parlamento europeo di maggio 2019, caratterizzato in molti Stati dal superamento dei partiti che hanno storicamente sostenuto l'integrazione europea e dall'emersione di partiti accomunati da posizioni critiche nei confronti delle politiche dell'Unione. Più in generale, se nell'ultimo decennio poteva darsi per condiviso, a livello europeo, l'obiettivo politico dell'integrazione del mercato interno, spettando al legislatore e alla Commissione il suo perseguimento, nella fase attuale quell'obiettivo viene sempre più messo in discussione. Sempre su questo tema, si rinvia anche alle valutazioni espresse già nel 2010 nel cd. *Rapporto Monti*, dove, analizzando le difficoltà del processo di integrazione del mercato interno, venivano individuate due tendenze, riflesso l'una di "stanchezza da integrazione", l'altra di "stanchezza da mercato unico". Si segnalava, inoltre, come "il mercato unico non solo non è amato ma suscita in molti europei (cittadini e leader politici) sospetto, paura, se non in alcuni casi aperta ostilità" (Rapporto di Mario Monti al Presidente della Commissione europea, *Una nuova strategia per il Mercato unico - Al servizio dell'economia e della società europea*, 9 maggio 2010). Più recentemente, si veda il Libro bianco della Commissione *Sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025*, COM(2017) 2025 del primo marzo 2017; vedi anche le numerose relazioni discusse nella XIV edizione del Festival dell'Economia di Trento sul tema *Globalizzazione, Nazionalismo e Rappresentanza*, svoltosi nei giorni 30 maggio - 2 giugno 2019, con videoregistrazioni disponibili dal sito web della manifestazione.

<sup>64</sup> La Commissione, ad esempio, non manca di segnalare le opportunità offerte dal mercato dell'energia pulita, il cui valore mondiale è stimato in ca. 1.300 mld. di euro (2018) e costituisce un ambito di indubbio interesse per l'Unione che ospita 6 delle 25 maggiori imprese nel settore delle rinnovabili, impiegando quasi 1,5 milioni di persone (su un totale mondiale di 10 milioni). Si veda la Comunicazione della Commissione, *Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra*, COM(2018) 773, 28 novembre 2018, pt. 2 ss.

*La nuova agenda strategica 2019-2024* discussa dal Consiglio europeo nella riunione del 20-21 giugno 2019 conferma la prosecuzione e il potenziamento del progetto, le cui basi sono state poste da tempo.

Se è vero, infatti, che l'*Unione dell'energia* è stata avviata formalmente nel 2014<sup>65</sup>, va anche riconosciuto che essa costituisce l'evoluzione degli orientamenti in tema di *politica energetica comune* presenti già nelle Risoluzioni comunitarie degli anni Settanta e poi, dalla fine degli anni Ottanta, negli atti riguardanti il *mercato interno dell'energia*<sup>66</sup>.

Un processo lungo oltre quarant'anni, la cui linearità, sebbene non sia mai stata scalfita, per molti aspetti apparente e "maschera le *continue tensioni*" sul versante delle scelte regolatorie e della distribuzione delle competenze fra il livello europeo e nazionale<sup>67</sup>. Del resto, a fronte del tentativo di costruire concetti e regole che dovrebbero condurre progressivamente all'integrazione e allo spostamento delle competenze verso il livello europeo, non sorprende che si creino resistenze e frizioni con i preesistenti regimi nazionali<sup>68</sup>.

<sup>65</sup> L'obiettivo della creazione di un'*Unione dell'energia* è stato condiviso dal Consiglio europeo nella riunione del 24 ottobre 2014 recanti *Quadro 2030 per le politiche dell'energia e del clima*, divenendo una delle priorità della Commissione presieduta da Jean-Claude Juncker nel periodo 2014-2019; si veda anche la Comunicazione della Commissione, *Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici*, COM(2015) 80, del 25 febbraio 2015.

<sup>66</sup> Sul tema si rinvia alla chiara ricostruzione di M. POLITI, *Energia nel diritto comunitario*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, IV ed., vol. VI, 1991, e ai numerosi riferimenti bibliografici riportati. Tra i documenti iniziali della Commissione, l'Autore segnala *Il mercato interno dell'energia*, COM(88) 238, del 2 maggio 1988, nel quale vengono approfondite le problematiche dell'integrazione dell'energia nel mercato comune e vengono delineate le linee di intervento per la realizzazione del mercato interno dell'energia. Sempre sul tema, si veda anche N. AICARDI, *Energia*, cit., 1025 ss.; M. MARILÙ, *Energia (diritto dell'Unione europea)*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., 393 ss.

<sup>67</sup> Aspetto evidenziato da G. BELLANTUONO, *La regolazione dei mercati europei: verso una nuova distinzione fra diritto pubblico e diritto privato*, in G.A. BENACCHIO, M. GRAZIADEI (a cura di), *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato*, atti del IV Congresso nazionale SIRD, 24-26 settembre 2015 a Trento, Napoli, 2016, 270, mio il corsivo.

<sup>68</sup> Sul tema G. BELLANTUONO, *La regolazione dei mercati europei: verso una nuova distinzione fra diritto pubblico e diritto privato*, cit., 270-271, segnala le difficoltà di costruire un consenso diffuso sulla ripartizione delle competenze tra livello europeo e nazionale, particolarmente evidente se, a fronte di una sempre più profonda integrazione, non sia possibile riconoscere e valorizzare le differenze nazionali. La visione esposta dall'Autore può agevolmente essere trasposta anche ad altri settori del mercato interno europeo, oggetto di un pluriennale processo di europeizzazione e armonizzazione non privo di frizioni; con riferimento, ad esempio, agli appalti pubblici, si rinvia a M.

Risulta difficile, ad esempio, pensare che le scelte per la transizione verso un sistema energetico *green* e decarbonizzato possano incontrare il sostegno incondizionato degli Stati con economie dipendenti da attività destinate a probabile declino o con prevalenza di settori produttivi quali l'estrazione di carbone, petrolio e gas, molti dei quali nell'Europa centrale e orientale, spesso in regioni a basso reddito<sup>69</sup>.

Per le stesse ragioni, non sorprende il fatto che nell'articolato quadro delle regole europee, ormai incidenti su tutta la filiera del mercato dell'energia elettrica (generazione, trasmissione, distribuzione, aggregazione, gestione della domanda, stoccaggio, fornitura, tariffazione), non sia presente una disciplina uniforme (né specifici modelli regolatori) per il rilascio delle concessioni di grandi derivazioni ad uso idroelettrico o la riassegnazione di quelle già in essere.<sup>70</sup>

Lo possiamo rilevare anche nelle disposizioni più recenti in tema di *norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica*: il legislatore dell'Unione non si spinge mai oltre il richiamo di principi e regole generali<sup>71</sup> nonché la

---

COZZIO, *La nuova strategia europea in materia di appalti pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, 1, 53-62; anche G.A. BENACCHIO, *Verso le direttive di quarta generazione*, in G.A. BENACCHIO, M. COZZIO (a cura di), *Gli appalti pubblici tra regole europee e nazionali*, Milano, 2012, 4-15.

<sup>69</sup> Al riguardo, è significativa la divergenza tra gli Stati membri favorevoli alla fissazione degli obiettivi sulla neutralità climatica entro il 2050 (Nordici, Spagna, Francia, Portogallo) e gli Stati più cauti (Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca - cd. gruppo Visegrad - e Lituania), i quali subordinavano gli obiettivi di *phase out* dal carbone al 2050 a precise indicazioni sulle condizionalità (compensazioni per la transizione). Durante il Consiglio europeo del 20 giugno 2019, Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca hanno dichiarato di non volersi vincolare su obiettivi impattanti per le rispettive economie. Di qui la scelta inusuale, come viene segnalato, di procedere con l'inserimento di una nota a piè di pagina nelle Conclusioni, rilevando come "per un'ampia maggioranza di Stati membri la neutralità climatica deve essere raggiunta entro il 2050"; così nelle Conclusioni del Consiglio europeo del 20 giugno 2019 (EUCO/9/19).

<sup>70</sup> Aspetto sottolineato anche da S. QUADRI, *Le concessioni di grandi derivazioni ad uso idroelettrico e il diritto della concorrenza nell'Unione europea*, cit., 234.

<sup>71</sup> Si consideri, ad esempio, il considerando 14 della direttiva 2019/944/UE del 5 giugno 2019 *relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica*, pubblicata nella G.U.U.E. L 158 del 14 giugno 2019, a mente del quale "gli Stati membri dovrebbero garantire che nel mercato interno dell'energia elettrica non vi siano barriere ingiustificate per quanto riguarda l'ingresso nel mercato, l'attività nel mercato e l'uscita dallo stesso" e poi, il n. 21 secondo il quale "le misure che gli Stati membri potrebbero adottare per garantire parità di condizioni dovrebbero essere basate su esigenze prioritarie di interesse generale. La Commissione dovrebbe essere consultata sulla compatibilità di tali misure con il TFUE e con altro diritto dell'Unione".

fissazione dell'obbligo per gli Stati di definire procedure di assegnazione che garantiscano "criteri di obiettività, trasparenza e non discriminazione"<sup>72</sup>.

Sul tema non è risolutiva neppure la direttiva *sull'aggiudicazione delle concessioni* (dir. 2014/23/UE)<sup>73</sup>, che stabilisce, per la prima volta, un insieme di regole che tutte le amministrazioni degli Stati membri devono rispettare quando aggiudicano contratti di concessione per lavori o servizi con valore pari o superiore a 5.350.000 euro. La direttiva, infatti, non pare applicabile al caso delle concessioni idroelettriche, come si desume dalla lettura del considerando n. 15, a mente del quale "taluni accordi aventi per oggetto il diritto di un operatore economico di gestire determinati beni o risorse del demanio pubblico, (...) mediante i quali lo Stato oppure l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore fissa unicamente le condizioni generali d'uso senza acquisire lavori o servizi specifici, non dovrebbero configurarsi come concessioni ai sensi della presente direttiva"<sup>74</sup>.

Al riguardo, risulta dirimente la constatazione che lo stesso può dirsi, seppur con qualche cautela, con riferimento alla direttiva *sui servizi nel mercato interno* (dir. 2006/123/CE)<sup>75</sup>, il cui obiettivo è quello di favorire la

<sup>72</sup> Si veda l'art. 7 della direttiva 2019/944/UE *relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica*, cit. La direttiva, entrata in vigore il 4 luglio 2019, dovrà essere recepita nell'ordinamento italiano entro il 31 dicembre 2020 (differenti termini sono fissati per l'art. 70 pt. 5 lett. a, che dovrà essere recepito entro il 31 dicembre 2019 e per l'art. 70 pt. 4, il cui termine è fissato al 25 ottobre 2020).

<sup>73</sup> Direttiva 2014/23/UE *sull'aggiudicazione dei contratti di concessione*, pubblicata nella G.U.U.E. L 94 del 28 marzo 2014, recepita nell'ordinamento italiano con la l. 28 gennaio 2016 n. 11 e il d.lg. 18 aprile 2016 n. 50 (Codice dei contratti pubblici).

<sup>74</sup> Si veda E. BRUTI LIBERATI, *La disciplina delle gare per le concessioni di grande derivazione idroelettrica*, in M. DE FOCATIIS, A. MAESTRONI, *Dialoghi sul diritto dell'energia. Le concessioni idroelettriche*, cit., 65 ss., il quale parla di occasione mancata per l'introduzione di una normativa omogenea; anche QUADRI S., *Le concessioni di grandi derivazioni ad uso idroelettrico e il diritto della concorrenza nell'Unione europea*, in M. DE FOCATIIS, A. MAESTRONI, *Dialoghi sul diritto dell'energia. Le concessioni idroelettriche*, cit., 223 ss. Sul tema, non privo di complessità interpretative, si segnala il diverso orientamento espresso in questo volume nel contributo curato da F. Romano, laddove il caso delle concessioni idroelettriche viene assoggettato al campo di applicazione del Codice dei contratti pubblici, segnatamente dell'art. 164 e dell'allegato ivi richiamato, entrambi disposti in recepimento della direttiva 2014/23/UE.

<sup>75</sup> Direttiva 2006/123/UE *sui servizi nel mercato interno*, pubblicata nella G.U.U.E. L 376 del 27 dicembre 2016, recepita nell'ordinamento italiano con la l. 7 luglio 2009, n. 88 e il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59; la direttiva è nota anche come "direttiva Bolkenstein" dal nome del relatore al Parlamento europeo; sul tema si veda F. BESTAGNO, L.G. RADICATI DI

circolazione degli operatori economici negli Stati membri. Le disposizioni della direttiva declinano in una serie di regole specifiche le norme fondamentali del Trattato sulla libertà di stabilimento (artt. 49-55, TFUE) e sulla libera prestazione di servizi (artt. 56-62, TFUE). In particolare, vengono definite le condizioni che possono giustificare la previsione di autorizzazioni accordate negli Stati membri per l'accesso a un'attività economica e al suo esercizio, nonché i contenuti, le modalità e le caratteristiche generali delle procedure per il loro rilascio (artt. 9-12, dir. 2006/123/CE).

La Commissione europea ritiene che la direttiva *sui servizi* sia applicabile anche alle "concessioni relative alle centrali idroelettriche" rilasciate nell'ordinamento italiano, perché assimilabili alle "autorizzazioni" previste e disciplinate dalla direttiva<sup>76</sup>. A supporto del proprio orientamento, essa richiama la decisione della Corte di giustizia UE nelle cause riunite (C-458/14, Promoimpresa Srl e C-67/15, Mario Melis e altri)<sup>77</sup>, che qualifica "autorizzazioni" le concessioni di beni demaniali marittimi e lacuali per attività turistico ricreative<sup>78</sup>, dunque assoggettandole al campo di applicazione della direttiva<sup>79</sup>.

---

BROZOLO (a cura di), *Il mercato unico dei servizi*, Milano, 2007.

<sup>76</sup> Si veda la procedura di infrazione n. 2011/2026 avviata dalla Commissione nei confronti dell'Italia, part. la *lettera di costituzione in mora complementare* notificata l'8 marzo 2019; il testo è disponibile on line <https://www.camera.it/temiap/2019/09/17/OCD177-4133.pdf> (consultato il 27 gennaio 2020).

<sup>77</sup> L'interpretazione della Commissione richiama la sentenza della Corte di giustizia, sez. Quinta, 14 luglio 2016, cause C-458/14 (Promoimpresa Srl) e C-67/15 (Mario Melis e altri), part. pt. da 36-45, relativa al rinnovo di alcune concessioni demaniali marittime e lacuali rilasciate dalle autorità pubbliche a fini di sfruttamento turistico-ricreativi. La Corte riconosce che "tali concessioni possono quindi essere qualificate come autorizzazioni, ai sensi delle disposizioni della direttiva 2006/123/CE, in quanto costituiscono atti formali, qualunque sia la loro qualificazione nel diritto nazionale, che i prestatori devono ottenere dalle autorità nazionali al fine di poter esercitare la loro attività economica". Sul tema, si rinvia a L. DI GIOVANNI, *Le concessioni demaniali marittime e il divieto di proroga ex lege*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2016, 4, 912-926; G. BELLITTI, *La direttiva Bolkenstein e le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2017, 1, 60-67; G. MARCHIAFAVA, *La prorogation automatique des concessions domaniales maritimes et lacustres italiennes à des fins touristique-récréatives et le droit de l'Union européenne*, in *Le droit maritime français*, 2017, 2, 349-361; B. BAREL, *Diritto europeo, direttiva "servizi" e disciplina italiana delle concessioni degli arenili*, in *Munus*, 2018, 1, 347-372; C. BENETAZZO, *Le concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo tra diritto interno ed europeo*, in *Munus*, 2018, 1, 287-345; M. CERUTI, *La procedura negoziata competitiva nel campo dei beni demaniali e pubblici, problemi di definizione, disciplina e prassi nell'ordinamento giuridico nazionale*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2018, 1, 27-61.

<sup>78</sup> Si veda pt. 41 della sentenza C-458/14, cit.

<sup>79</sup> In particolare, la Corte ha stabilito che eventuali proroghe automatiche di dette concessioni violano la direttiva sui servizi. Il riferimento è all'art. 12, par. 1, della direttiva 2006/123/CE, a



Nel ragionamento sviluppato dalla Commissione vi sono alcuni snodi che lo rendono poco condivisibile, a partire dal richiamo alla sentenza della Corte.

La decisione dei giudici europei, infatti, fa riferimento alle concessioni di beni demaniali marittimi e lacuali per lo svolgimento di attività turistico ricreative, fattispecie che non pare estensibile *tout court* alle concessioni per lo sfruttamento delle acque a fini idroelettrici. Mentre nelle prime le finalità legate alla concessione sono riconducibili prevalentemente allo sfruttamento economico della risorsa, nelle seconde tale profilo è soltanto uno dei molti che sono coinvolti (ambientale, utilità generale, approvvigionamento energetico, fonti rinnovabili, interessi dei consumatori, etc.) e che le contraddistinguono<sup>80</sup>.

La Commissione, in altri termini, basa l'equiparazione delle concessioni idroelettriche alle autorizzazioni sul riconoscimento quasi esclusivo dei soli profili economici, di fatto assimilando la gestione delle centrali ad un servizio fornito dietro retribuzione e come tale facendolo rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva. Tuttavia, in questo modo essa disconosce il complesso intreccio degli interessi che, nell'ambito di tali concessioni, vengono presi in considerazione<sup>81</sup>.

Va considerato, infine, che la posizione della Commissione è riferita al solo contesto normativo italiano. In tal senso, anche volendo aderire alla sua interpretazione, non sembra potersi desumere che la direttiva costituisca un sistema normativo applicabile alle concessioni di grandi derivazioni ad uso idroelettrico in tutti gli Stati membri.

---

mente del quale il rilascio di autorizzazioni (qualora il loro numero sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali) deve essere soggetto a una procedura di selezione che deve presentare adeguate garanzie di imparzialità, trasparenza, pubblicità (circostanza che risulterebbe violata nel caso di proroghe automatiche); si veda pt. 49 della sentenza C-458/14, cit.

<sup>80</sup> Sul tema si veda part. E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, cit., 463 ss. il quale evidenzia come la concessione per questo tipo di beni sia evoluta, passando dall'essere mezzo di soddisfacimento delle sole aspettative economiche all'essere anche strumento di politica ambientale. Anche D. SORACE, *Il servizio di interesse economico generale dell'energia elettrica in Italia tra concorrenza ed altri interessi pubblici*, in *Diritto pubblico*, 2004, 10, 1009-1034.

<sup>81</sup> Sul tema anche S. QUADRI, *Le concessioni di grandi derivazioni ad uso idroelettrico e il diritto della concorrenza nell'Unione europea*, cit., 234, rileva che per queste concessioni il rispetto delle regole della concorrenza non va finalizzato al solo interesse pubblico all'efficienza della prestazione del servizio, quanto alla mera tutela della posizione dei concorrenti, attuata dai principi generali dettati trasversalmente dal diritto della concorrenza dell'Unione europea.

## 2.1. Ragioni e difficoltà per la definizione di regole comuni europee.

La mancanza di una regolamentazione uniforme a livello europeo per questa tipologia di concessioni è dovuta a più cause.

Sono rilevanti non soltanto le particolarità di questo comparto del mercato dell'energia elettrica<sup>82</sup> ma, innanzitutto, le profonde differenze che contraddistinguono le scelte organizzative e i modelli regolatori nazionali, espressione di stratificazioni culturali, concezioni, valori e obiettivi propri di ogni ordinamento<sup>83</sup>.

Di fronte a soluzioni nazionali molto frammentate e consolidate, le istanze europee, caratterizzate dall'apertura alle dinamiche concorrenziali, hanno incontrato (e incontrano) forti ostacoli<sup>84</sup>.

Il legislatore dell'UE, come accade anche in altri contesti<sup>85</sup>, non ha avuto la

<sup>82</sup> Tale aspetto viene evidenziato, tra l'altro, dal considerando n. 18 della direttiva 2019/944/UE *relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica*, cit. Sul tema si veda anche S. QUADRI, *Le concessioni di grandi derivazioni ad uso idroelettrico e il diritto della concorrenza nell'Unione europea*, cit., 224 e 236.

<sup>83</sup> Sul punto si veda il considerando n. 21 della direttiva 2019/944/UE del 5 giugno 2019 *relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica*, cit. Anche E. GENTZOGLANIS, J.-M. GLACHANT, V. RIOUS, S. DOUGUET, M. SAGUAN, *Regimes for granting right to use hydropower in Europe*, European University Institute, 2015, testo disponibile on line <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4cc1ae40-ba8c-45cf-9cae-61dd643fe23b> (consultato 26 gennaio 2020).

<sup>84</sup> Tale circostanza è dimostrata dalle ripetute procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti degli Stati membri che sono principali produttori di energia idroelettrica, tra questi anche l'Italia. Si veda, da ultimo, la comunicazione della Commissione C(2019) 1292 final del 7 marzo 2019; il testo è disponibile on line <https://www.camera.it/temiap/2019/09/17/OCD177-4133.pdf> (consultato il 26 gennaio 2020). Sul tema, più in generale, S. Quadri, *Le concessioni di grandi derivazioni ad uso idroelettrico e il diritto della concorrenza nell'Unione europea*, cit., 224, fa riferimento a ostacoli molto diversi da quelli affrontati in altri comparti energetici (ad es. gas), in quanto legati ad interessi di natura differente da quella meramente "oligopolistica", e per tali ragioni "meritevoli di particolare attenzione". La riflessione trova conferma, da ultimo anche nei considerando della direttiva 2019/944/UE del 5 giugno 2019 *relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica*, part. n. 18.

<sup>85</sup> Si consideri, ad esempio, il tema dei partenariati pubblico privati (PPP), nozione descrittiva di forme di cooperazione tra operatori pubblici e privati, dirette alla realizzazione di progetti di interesse generale. Proprio le diversità tra i modelli di PPP presenti e disciplinati negli ordinamenti degli stati membri hanno impedito l'elaborazione di una disciplina uniforme a livello europeo. Il legislatore europeo ritiene che non sussistano condizioni per proporre una disciplina unitaria dei PPP, neppure che ve ne sia bisogno (quanto meno tale bisogno non è condiviso dalla maggior parte degli Stati membri). Sul tema, la letteratura giuridica osserva che il PPP non costituisce una categoria giuridica unitaria e delimitata ma esprime una nozione descrittiva che si riferisce, senza particolari conseguenze giuridiche,

forza, la capacità e la determinazione di dettare regole uniformi, stringenti e precise per gli Stati. A loro volta, gli Stati hanno rinunciato a soluzioni di uniformazione implicanti lo spostamento delle scelte regolatorie verso il livello europeo.

La disciplina per l'affidamento delle concessioni idroelettriche, in particolare la conformazione delle procedure dei loro contenuti (che ben possono incidere sugli assetti consolidati di questo mercato) rimangono, dunque, prerogativa dei legislatori nazionali (e, guardando all'Italia, anche dei legislatori regionali e delle province autonome).

La necessità di salvaguardare e valorizzare le differenze e le peculiarità dei sistemi nazionali è prevalsa, fino ad ora, sull'opzione di una legislazione comune. Ciò non significa che i legislatori interni dispongano di piena autonomia legislativa, dovendo comunque operare nel rispetto dei vincoli posti dai principi e dalle norme fondamentali presenti nei Trattati ed elaborati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE (tutela della concorrenza, non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza, libertà di stabilimento, assenza di conflitto di interessi).

---

ad ogni situazione segnata dall'incontro di volontà tra soggetti pubblici e privati per la realizzazione congiunta di iniziative rispondenti a finalità di pubblico interesse. Si veda part. M.P. CHITI (a cura di), *Il partenariato pubblico privato. Concessioni. Finanza di progetto. Società mista. Fondazioni*, Napoli, 2009, pp. 5 e 8, secondo il quale non di partenariato si deve parlare ma di "partenariati". In senso conforme F. CORTESE, *Tipologie e regime delle forme di collaborazione tra pubblico e privato*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, Torino, 2011, 36, secondo il quale "la collaborazione tra pubblico e privato non è altro che un obiettivo di natura in primo luogo politica, rispetto al quale l'ordinamento prefigura, caso per caso, l'utilizzo di principi e regole che, pur essendo potenzialmente strumentali a quella stessa ispirazione condivisa, si proiettano effettivamente in direzioni più specifiche e risentono così delle peculiarità tipiche dell'oggetto che sono chiamati a curare". Un altro esempio può essere riferito al settore dei consumatori e alla disciplina dei sistemi Alternativi di Risoluzione delle Controversie (ADR) applicabili ai contratti tra professionisti e consumatori. In questo caso, a rendere complesso, opaco e per alcuni aspetti contraddittorio il quadro normativo non è la mancanza di regole europee quanto la confusione che le stesse generano a causa di richiami, rinvii, sovrapposizioni col risultato di far sorgere generare una serie di dubbi per quanto riguarda la loro applicazione. Come viene osservato, il legislatore dell'Unione "ha dovuto lasciare agli Stati un margine e una libertà di azione troppo ampi", "non ha sufficientemente e adeguatamente scolpito le caratteristiche che devono contraddistinguere le diverse fattispecie di ADR, fattispecie che, pur accomunate da molti principi comuni, andavano ben identificate in quanto diverse tra loro sia nelle procedure che negli effetti"; in questi termini G.A. BENACCHIO, *Le ADR in Italia: gli effetti controproducenti di una sovrapproduzione normativa*, in AA.VV., *Un giurista di successo. Studi in onore di Antonio Gambaro*, Milano, tomo II, 2017, 1391-1408; ID., *Tutela delle scelte economiche consumeristiche e punti deboli del modello europeo e nazionale*, in *Il diritto dell'economia*, 2018, 3, 1019-1039.

Tuttavia, non può disconoscersi il rischio che, in mancanza di regole comuni stringenti e in presenza di forti asimmetrie nazionali, vengano adottate soluzioni regolatorie difformi (con potenziali e significative distorsioni della concorrenza), di fatto vanificando non solo gli obiettivi di apertura di questo segmento del mercato, ma, più in generale, il conseguimento dei benefici (tutti da dimostrare) che da ciò dovrebbero derivare, fra tutti la fornitura di energia ad un prezzo più competitivo.

Si dovrà valutare, dunque, se gli Stati membri, nell'esercizio del potere regolatorio, si manterranno all'interno di un rapporto d'indispensabile unitarietà/sussidiarietà con l'ordinamento dell'Unione oppure se, preclusi i tentativi di realizzare un'integrazione più profonda, prevarranno altri interessi, dettati da considerazioni di ordine storico, giuridico, economico, sociale dei rispettivi contesti.

Allo stato attuale è difficile formulare previsioni.

### **3. La liberalizzazione dei mercati tra scelte regolatorie e controverse reazioni nazionali.**

In Italia, la scelta di liberalizzare il mercato elettrico è stata fatta nel 1999<sup>86</sup>, superando il precedente modello costruito sulla politica di nazionalizzazione che faceva capo all'ENEL (Ente nazionale per l'energia elettrica) istituito dalla legge 6 dicembre 1962 n. 1643; le concessioni di grandi derivazioni passate a quest'Ente non avevano alcuna scadenza<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> Il riferimento è al d.lg. 16 marzo 1999, n. 79, recante *Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia*, pubblicato nella Gazz. Uff. 31 marzo 1999 n. 75, in seguito ripetutamente modificato.

<sup>87</sup> Le evoluzioni del quadro normativo interno sono oggetto di ampia trattazione, tra i molti, si segnalano M.A. SANDULLI, *Le concessioni per le grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico: evoluzione normativa e questioni aperte sull'uso di una risorsa strategica*, cit.; N. BASSI, *L'incertezza eretta a sistema: una storia a episodi dell'evoluzione della disciplina italiana in tema di rilascio delle concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico (1933-2014)*, in M. DE FOCATIIS, A. MAESTRONI, *Dialoghi sul diritto dell'energia. Le concessioni idroelettriche*, cit., 31 ss., e ivi anche A. TRAVI, *La disciplina transitoria delle concessioni idroelettriche e i principi di concorrenza*, 49 ss.; A. COLAVECCHIO, *Energia elettrica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, vol. VI, 1991 e ivi i richiami bibliografici; L. AMMANNATI (a cura di), *Monopolio e regolazione pro-concorrenziale nella disciplina dell'energia*, Milano, 2005; E. BRUTI LIBERATI, *La regolazione pro-concorrenziale dei servizi pubblici a rete. Il caso dell'energia elettrica e del gas naturale*, Milano, 2006.

La scelta operata è l'esito delle politiche di liberalizzazione sollecitate dalla Comunità Economica Europea negli anni Ottanta e Novanta, politiche che hanno portato all'apertura dei mercati nazionali (specie per telecomunicazioni, trasporti, energia, in seguito anche per servizi alla persona)<sup>88</sup>, all'attuazione delle libertà economiche dei Trattati, alla progressiva costruzione del mercato interno europeo. Nella visione comunitaria, l'apertura dei mercati nazionali viene attuata principalmente attraverso soluzioni di esternalizzazione, privilegiando logiche gestionali fondate su obiettivi di risultato ed efficienza economica, mutate dal settore privato, rispetto alle quali non mancano (tuttora) reazioni critiche.

L'inversione di rotta rispetto allo *status quo ante* è stata profonda. Si consideri che nella maggior parte degli Stati europei queste attività venivano esercitate con "mano pubblica", attraverso monopoli, regimi di riserva, diritti esclusivi, costituendo una nicchia di "mercato" estranea ai privati e a dinamiche concorrenziali<sup>89</sup>.

Le politiche europee di liberalizzazione del mercato hanno imposto l'abolizione del monopolio statale anche nel settore della produzione di energia elettrica, coinvolgendo le concessioni di grandi derivazioni.

L'intervento del legislatore nazionale nel 1999<sup>90</sup> si è incentrato sulla definizione di procedure di affidamento delle concessioni, conformi ai principi del Trattato (in particolare la libertà di stabilimento), manifestando un'adesione alle logiche mercantili (qualcuno direbbe anche neolibériste o ordoliberali) di derivazione comunitaria, logiche che, nel comparto idroelettrico sono rimaste - fino ad oggi - sostanzialmente incompiute.

<sup>88</sup> Sul tema, ampiamente studiato, si veda tra i molti S. CASSESE, *L'età delle riforme amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 1, 79 ss.; anche G. NAPOLITANO, *Le riforme amministrative in Europa all'inizio del ventesimo secolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 2, 611 ss.; M. CAFAGNO, F. MANGANARO (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, Firenze, 2016, vol. V, nella collana curata da L. FERRARA e D. SORACE, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, e ivi part. i contributi di G. COCO, *Liberalizzazioni* (pp. 263-298) e S. TORRICELLI, *Le privatizzazioni nelle gestioni dei servizi pubblici. Dall'unitarietà alla disgregazione dei modelli* (pp. 299-320); C. MIGNONE, G. PERICU, F. ROVERSI-MONACO (a cura di), *Le esternalizzazioni*, Atti del XVI Convegno degli amministrativisti italo-spagnoli, Genova 25-27 maggio 2006, Bologna, 2007, 65 ss.; M.A. CABBIDU, L. AMMANNATI, P. DE CARLI (a cura di), *Servizi pubblici. Concorrenza. Diritti*, Milano, 2001.

<sup>89</sup> Non è un caso, quindi, se queste politiche incontrano diffuse resistenze, venendo sovente percepite come "minacce per l'organizzazione dei servizi", soprattutto laddove il monopolio pubblico rappresentava la regola.

<sup>90</sup> Il riferimento è al d.lg. 16 marzo 1999, n. 79, recante *Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interni dell'energia*, pubblicato nella *Gazz. Uff.* 31 marzo 1999, n. 75, in seguito ripetutamente modificato.

Sul punto, si è osservato<sup>91</sup>, che la scelta italiana di prescrivere la doverosità del ricorso alla procedura ad evidenza pubblica per l'assegnazione delle concessioni di grande derivazione "è sembrata integrare una vera e propria fuga in avanti del legislatore", di fatto facendo risultare prioritario un obbligo di esternalizzazione dell'uso dell'acqua a fini produttivi "di certo non imposto dalla disciplina comunitaria".

Vero è che né le pressioni della Commissione europea, né gli interventi della Corte costituzionale e dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sono riusciti a far cessare la pratica dei rinvii dei termini delle concessioni in essere, a causa anche di un quadro normativo ancora largamente incompleto.

Con le ultime novelle (2019)<sup>92</sup>, il legislatore nazionale ha rimesso alle Regioni - e alle Province autonome - il compito di disciplinare le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, sulla base di una serie di criteri predefiniti ai quali i legislatori regionali dovranno conformarsi.

"Ci sono, come è evidente, grandi attese [...] sull'attuazione dei suddetti criteri, soprattutto in relazione all'effettiva capacità di garantire una vera apertura alla concorrenza e all'equo bilanciamento tra i diversi interessi (cessionari uscenti, nuovi operatori, enti pubblici titolari del bene, utenti)"<sup>93</sup>.

<sup>91</sup> Così D. FLORENZANO, *La disciplina dello sfruttamento idroelettrico tra Stato e Regioni*, cit., 394 e 397. Si veda anche E. BRUTI LIBERATI, *La disciplina delle gare per le concessioni di grande derivazione idroelettrica*, cit., 62, part. nt. 1.

<sup>92</sup> Il riferimento, da ultimo, è al d.l. 14 dicembre 2018, n. 135 recante *Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione* convertito con modificazioni dalla l. 11 febbraio 2019, n. 12 (cd. *decreto semplificazioni*). La norma, fra le altre cose, stabilisce che le Regioni disciplinino con propria legge, da adottare entro il 13 febbraio 2020 e comunque non oltre il 31 marzo 2020, le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico. Vengono stabiliti, inoltre, una serie di contenuti predefiniti ai quali i legislatori regionali dovranno conformarsi (modalità per lo svolgimento delle procedure di assegnazione; i termini di avvio delle procedure; i criteri di ammissione e di assegnazione; i requisiti di capacità finanziaria, organizzativa e tecnica adeguata all'oggetto della concessione richiesti ai partecipanti e i criteri di valutazione delle proposte progettuali. Con riferimento ai modelli organizzativi delle concessioni di grandi derivazioni, viene stabilito che potranno essere assegnate attraverso gare con procedura ad evidenza pubblica, oppure a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato viene scelto attraverso l'espletamento di gare, oppure a forme di partenariato pubblico-privato. Sul tema si rinvia alle puntuali osservazioni di M. CERUTI, *Rinnovo delle concessioni idroelettriche tra modelli gestionali e quadro normativo statale e delle autonomie locali*, cit.

<sup>93</sup> La frase di M.A. SANDULLI, *Le concessioni per le grandi derivazioni di acqua a scopo idroelet-*

### 3.1. Di apertura alla concorrenza si discute anche negli altri Stati europei.

In Francia, dove un terzo delle concessioni dovrebbe terminare nel 2023, il Presidente e direttore generale di *Électricité de France*, la maggiore azienda produttrice e distributrice di energia in Francia e tra le più grandi al mondo, ha dichiarato all'*Assemblée nationale* nell'aprile 2019 che *"la mise en concurrence voulue par la Commission n'existe dans aucun autre pays européen"*<sup>94</sup>. Il timore è che, dopo aver aperto il mercato francese alla concorrenza delle grandi imprese degli altri Stati, non sarà possibile per le imprese francesi entrare nei mercati degli altri Stati principali produttori (Norvegia, Svizzera, Finlandia, Svezia, Germania, Austria) salvo radicali modificazioni dell'attuale quadro normativo.

Più di un centinaio di parlamentari francesi, trasversali ai vari schieramenti politici, ha chiesto formalmente al Governo di fare pressioni a livello europeo per mantenere il comparto idroelettrico al di fuori del campo di applicazione delle regole sulla concorrenza, come già è avvenuto in Germania<sup>95</sup>.

Trova conferma, dunque, il rischio che, nel comparto della produzione idroelettrica, le regole e le misure europee di promozione della concorrenza e di integrazione dei mercati, a lungo rimaste inattuato, subiscano ulteriori sospensioni<sup>96</sup> se non anche veri e propri stravolgimenti.

---

*trico: evoluzione normativa e questioni aperte sull'uso di una risorsa strategica*, cit., rimane di evidente attualità, anche dopo le modifiche apportate dalla citata l. 11 febbraio 2019, n. 12, benché riferita ad una relazione presentata nel 2013 (!)

<sup>94</sup> Si veda G. GARCIA, *Les barrages hydroélectriques dans le viseur de Bruxelles; Vente à l'encan*, in *Le Monde Diplomatique (French)*, giugno 2019; ivi anche M. REYMOND, *Une illusion qui dure*; A. BERNIER, *Électricité, le prix de la concurrence*, in *Le Monde diplomatique*, maggio 2019;

<sup>95</sup> Si veda G. GARCIA, *Les barrages hydroélectriques dans le viseur de Bruxelles; Vente à l'encan*, cit.; i toni della discussione pubblica sono piuttosto accesi: *"Le postulat selon lequel l'ouverture à la concurrence est toujours bénéfique doit être examiné. Il est important que le Parlement se saisisse de la question de l'énergie hydroélectrique et entame un bras de fer avec Bruxelles. La nation doit se réveiller"* ("si deve riesaminare l'idea secondo la quale l'apertura alla concorrenza sia sempre vantaggiosa. È importante che il Parlamento sulla questione dell'energia idroelettrica avvii un braccio di ferro con Bruxelles. La nazione si deve risvegliare").

<sup>96</sup> Uno scenario prefigurato anche da E. BRUTI LIBERATI, *La disciplina delle gare per le concessioni di grande derivazione idroelettrica*, cit., 62.