

## **Il governo dell'area vasta montana e le funzioni amministrative in materia di ambiente ed energia**

*Bruno Di Giacomo Russo*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La legge n. 56/2014. – 3. I diversi tipi di Provincia. – 4. La specificità montana. – 5. Le competenze legislative per energia, ambiente e territorio. – 6. Le funzioni amministrative relative l'energia idroelettrica e le bioenergie. – 7. L'art. 118 Cost. e la specificità montana. – 8. Le zone omogenee. – 9. Le ulteriori funzioni amministrative per la montagna. – 10. La produzione di energia da fonte rinnovabile. – 11. La biodiversità. – 12. La tutela dell'ambiente. – 13. Il governo di area vasta della montagna. – 14. Quale modello giuridico ed economico. – 15. Un soggetto di partecipazione.

### **1. Premessa**

Il limite provinciale costituisce un confine all'interno del quale si vengono a concretizzare gran parte degli scambi economici, sociali, amministrativi, evidenziandosi, come livello di dettaglio territoriale funzionale. Le configurazioni provinciali sono il risultato di spinte economiche, sociali, normative, che risentono fortemente dei cambiamenti<sup>1</sup>.

Il dato normativo va rapportato alla realtà dell'andamento economico locale, in considerazione della circostanza che il periodo di incertezza economica dei Paesi di matura industrializzazione si prolunga oramai da diversi anni. Esaurito o quasi il dibattito sulle sue cause, è tuttora ampiamente in corso quello sulle possibili strategie di uscita. In questo quadro, riprende nuovo vigore il tema dello sviluppo locale. L'opinione che la dimensione locale dell'economia, in un periodo di forte apertura dei mercati, abbia ancora, o forse sempre più, una forte rilevanza è ampiamente supportata.

Per identificare possibili soluzioni al declino economico e, in particolare, all'impovertimento delle c.d. aree interne, pare opportuno riferirsi a strategie e proposte confezionate su misura per gli specifici territori, in considerazione del possibile esito del mantenimento della Provincia, anche con la riforma costituzionale *in itinere*<sup>2</sup>.

La sussidiarietà effettiva del potere locale ribalta il nesso imposto dalla globalizzazione tutto incentrato sull'endiadi centralizzazione-progresso, coniugando l'autonomia locale, anche attraverso forme cooperative e funzionali, pubbliche e/o

---

<sup>1</sup> Si legga sul punto, diffusamente, l'analisi multidisciplinare di C. DI MARCO e L. G. SCIANNELLA, *Dalla Repubblica delle autonomie ad un nuovo (e indefinito) accentramento dei poteri nello Stato*, Napoli, 2014, oltre che B. DI GIACOMO RUSSO, *Lo sviluppo economico e sociale dell'area vasta montana*, in *Risorse Umane della Pubblica Amministrazione*, n. 4-5/2015, 17 ss.

<sup>2</sup> Tesi avanzata, e qui sostenuta, da M. CAVINO, *La specializzazione delle province montane dopo la legge n. 56 del 2014*, in B. DI GIACOMO RUSSO – L. SONGINI (a cura di), *La specificità montana. Analisi giuridica ed economica*, Napoli, 2015, 22.

private, con le esigenze di buon andamento dell'amministrazione, nel rispetto dei diritti dei diversi enti e comunità locali.

L'intento deve essere quello di interpretare il rinnovamento istituzionale secondo l'oggettiva esigenza di rigenerazione del sistema sociale ed economico. L'analisi, qui proposta, intende considerare il diritto come un insieme di incentivi rivolti ai consociati, pubblici e/o privati, ad adottare determinati comportamenti e decisioni volte all'implementazione di un modello di sviluppo sostenibile della montagna.

## 2. La legge n. 56/2014

La legge n. 56/2014<sup>3</sup> introduce importanti elementi di trasformazione del sistema locale, in attuazione della sussidiarietà, della differenziazione e dell'adequatezza, principi su cui si fonda la Pubblica Amministrazione, risultando la dimensione *subregionale* o *sovracomunale* radicalmente innovata.

La c.d. "riforma Delrio" nasce dalla contingente esigenza di contenimento della spesa pubblica e di razionalizzazione del sistema di governo locale, ma che, oltre a ciò, si proietta nel futuro con l'intento di fornire una visione sistemica dell'ordinamento locale. Perché la riforma ha il compito di traslare il sistema delle Autonomie locali da un quadro costituzionale ad un nuovo, con una certa proporzionalità.

Posti in discussione i cardini dello stesso modello di articolazione delle Autonomie locali, la legge n. 56/2014 assume le vesti di legge di "grande riforma economica", in quanto è volta a modificare, in maniera incisiva, l'ordinamento locale<sup>4</sup>.

La riforma pone le Amministrazioni, e gli interpreti, di fronte ad un punto, in fase di applicazione, che si pone come ulteriore momento di passaggio e di transizione ad un nuovo e innovativo sistema di divisione dei poteri in senso verticale, che comporta, comunque, il carattere di stabilità, che devono connotare le riforme ordinamentali del sistema delle Autonomie locali<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> La legge si occupa essenzialmente della riforma delle Province, l'attivazione delle Città metropolitane, le nuove forme associative comunali, la diversa disciplina delle fusioni dei Comuni e l'introduzione dell'incorporazione dei Comuni.

<sup>4</sup> Si rinvia, diffusamente, a B. DI GIACOMO RUSSO E A. TARZIA, *Il nuovo assetto locale. Analisi della legge n. 56/2014*, Napoli, 2015

<sup>5</sup> Alla legge n. 56/2014 non risultano mancare, nonostante l'attesa della riforma del Titolo V Cost. e delle future e necessarie norme attuative, gli aspetti fondamentali della struttura del sistema delle Autonomie locali, che devono, proprio per loro natura, essere disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo, rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, in G. MANFREDI, *Art. 1, comma 51*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo di area vasta*, Napoli, 2014, 169 ss. In tal senso si pronuncia la Corte costituzionale, con la sentenza n. 50/2015, proprio sul sindacato della legge n. 56/2015.

### 3. I diversi tipi di Provincia

La legge n. 56/2014, innanzitutto, definisce la Provincia come un Ente che svolge funzioni di area vasta e, in secondo luogo, introduce una differenziazione funzionale e ordinamentale tra la Provincia e la Provincia *montana di confine*<sup>6</sup>.

Le differenziazioni sono giustificate dalle diverse caratteristiche del territorio, in cui sorgono, e dalle diverse necessità a cui devono rispondere. L'art. 1, co. 3, legge n. 56/2014 introduce la novità della *specificità montana*, disciplina per le Province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri. L'istituzione provinciale *montana*, quale regime giuridico *specifico*, va riempita di una serie di contenuti ulteriori rispetto a quelli che caratterizzano le altre Province "ordinarie", in quanto è necessario valorizzare la *specificità* della montagna, considerando le caratteristiche morfologiche e i problemi amministrativi, politici, sociali ed economici del territorio.

Risulta indispensabile, proprio a causa delle peculiarità del territorio montano, l'individuazione di un luogo istituzionale capace di fare sintesi delle esigenze della comunità alpina, in ossequio ai principi di differenziazione e di adeguatezza, oltre che di sussidiarietà sia orizzontale che verticale.

Le Province *montane di confine*, individuate come destinatarie di un regime differenziato, di favore, nell'art. 1, co. 3, risultano – dunque – oggetto di una disciplina *specificata* e non *speciale*, contraddistinguendosi dal regime giuridico delle Province di Trento e Bolzano e della Valle d'Aosta, anche per quanto attiene alla regolazione delle funzioni e del loro esercizio da parte delle Regioni, nell'ambito delle proprie competenze normative.

La *specificità* provinciale è ben differente dalla *specialità* provinciale; difatti l'art. 1, co. 53, esclude l'applicabilità della prima alle Province ad autonomia speciale della Valle d'Aosta e di Trento e Bolzano. Il secondo periodo dell'art. 1, co. 3, prevede il principio per l'istituzione di un regime differenziato con un rinvio molto ampio a tre commi che concorrono a definire i tratti di questa disciplina *specificata*: i commi 52, 57 e 86.

La legge n. 56/2014, distinguendola dalla Provincia *ordinaria*, introduce la Provincia *specificata*<sup>7</sup>, la Provincia *montana di confine*, che si pone a metà strada, in termini di autonomia, tra tutte le Province e le due sole Province *speciali*.

### 4. La specificità montana

Fra i livelli di governo coinvolti, quello statale, regionale, ma anche europeo, sono le Regioni e gli Enti locali quelli che più si debbono interessare del governo autonomo della montagna. Partendo, quindi, dalle istituzioni pubbliche territoriali, va

---

<sup>6</sup> In merito, mi sia concesso il rinvio, diffusamente, a B. DI GIACOMO RUSSO, *La legge n. 56/2014 e i diversi tipi di Provincia*, in *Nuove Autonomie*, 4/2015.

<sup>7</sup> Le Province destinatarie di tale specificità sono Belluno, Sondrio e Verbano Cusio Ossola, per cui si rinvia, diffusamente, a B. DI GIACOMO RUSSO E L. SONGINI (a cura di), *Impresa e territorio. Sondrio, Belluno e Verbano Cusio Ossola: un confronto fra i territori della specificità montana*, Edizioni Valtellina, 2015.

distinto il ruolo essenzialmente legislativo delle Regioni dal ruolo più prettamente amministrativo delle Province.

Le Province, all'interno di un significativo cambiamento, mantengono il compito di fare sintesi di un programma e di una strategia.

Ai fini del rafforzamento dell'autogoverno e della definizione di politiche differenziate, in ragione delle esigenze specifiche, non vanno trascurati gli strumenti che la legge n. 56/2015 fornisce alle Province *montane di confine*, che devono favorire relazioni stabili tra le istituzioni territoriali delle diverse aree dell'arco alpino, spesso in chiave transnazionale, favorendo processi di collaborazione e di scambio, nel rispetto peraltro delle diverse identità socio-culturali.

L'istituzionalizzazione della *specificità montana* è funzionale al perseguimento della fondazione di un sistema, volto all'autogoverno dei problemi della montagna in termini di sviluppo economico e sociale.

La *specificità montana* trova il suo fondamento sostanziale nell'art. 44, co. 2, Cost. afferma che *"la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane"*, che si tratta di una direttiva alla quale va subordinata l'attività legislativa statale e regionale che, quindi, ha il compito di predisporre una normativa favorevole per la montagna.

Il particolare *favor* che la legge "Delrio" riconosce in capo alle Province *montane di confine* richiede una puntuale individuazione dei suoi contenuti per valutarne a pieno le potenzialità nel rispetto di un determinato quadro costituzionale, che va dall'art. 44 all'art. 118 Cost.

## **5. Le competenze legislative per energia, ambiente e territorio**

Il tema del riparto tra Stato e Regioni in materia di energie rinnovabili è cruciale.

La legge cost. n. 3/2001 modifica le competenze, soprattutto inserendo la materia *"produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"* nel nuovo elenco di competenze concorrenti, (art. 117, c. 3, Cost.)<sup>8</sup>.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 383/2005, chiarisce che la materia in questione equivale a "settore energetico" e a "politica energetica nazionale", e comprende ogni fonte di energia. Inoltre, il Giudice delle leggi afferma che sussiste uno spazio per l'intervento del legislatore regionale: infatti, l'aggettivo "nazionale" impedisce di escludere l'intervento regionale per il solo fatto che la regolazione disciplini aspetti della politica energetica nazionale.

Ad essa si aggiungono le competenze concorrenti sul *"governo del territorio"* e sulla *"tutela della salute"*. Vi sono, poi, importanti competenze attribuite in via esclusiva allo Stato: la *"tutela della concorrenza"*, la *"tutela dell'ambiente"* e la *"determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"*. Oltre a tali materie, vanno considerate le materie di difficile inquadramento, come il paesaggio e la politica energetica.

---

<sup>8</sup> N. AICARDI, *Energia*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, parte speciale, II, Milano, 2007, 1007 ss.

È dunque assai complesso individuare con certezza il livello di governo competente, sia sul versante normativo, sia su quello amministrativo. Anche la giurisprudenza costituzionale si sta muovendo per approssimazioni progressive, da un lato riconoscendo spazi all'intervento regionale<sup>9</sup>, dall'altro accentuando le esigenze unitarie e le possibilità di intervento "trasversale" dello Stato.

Il campo delle energie rinnovabili è dunque caratterizzato da una "concorrenza di competenze", e la Corte costituzionale, con la sentenza n. 219/2005, enuclea quali criteri di risoluzione del possibile "intreccio", quello della prevalenza e quello della leale collaborazione. Nel senso che se è possibile individuare la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, tale ambito diventa il riferimento per individuare il soggetto competente. In caso contrario, si deve dare spazio al principio di leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze.

## **6. Le funzioni amministrative relative l'energia idroelettrica e le bioenergie**

Per quanto concerne l'energia elettrica, il Testo unico del 1933, in una fase di centralizzazione, attribuisce allo Stato la competenza relativa la gestione del patrimonio idrico. La progressiva messa in opera del regionalismo, dopo il 1970, determina l'attribuzione alle Regioni ordinarie di diversi compiti relativi alla titolarità e all'uso delle acque.

Il decentramento delle funzioni inizia, prima della riforma del Titolo V Cost., tramite la legge n. 36/1994 e i d.lgs. n. 112/1998 e n. 79/1999, che comportano il conferimento di quasi tutte le competenze statali a favore delle Regioni ordinarie.

La fonte principale di bioenergia è costituita dalle biomasse, vale a dire come la parte biodegradabile dei prodotti, scarti o rifiuti provenienti dall'agricoltura, incluse le sostanze vegetali o animali, dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, nonché le componenti biodegradabili dei rifiuti industriali e urbani. La direttiva 77/2001/CE, attuata dal d.lgs. n. 387/2003, introduce il concetto di biomassa, identificando la sua caratteristica di base nello stretto nesso con il regime di gestione dei rifiuti.

La materia dell'energia ricavata dai rifiuti è disciplinata principalmente dal d.lgs. n. 22/1997 e dal d.lgs. n. 112/1998, che devolvono alle Regioni le competenze in materia di impianti produttivi di energia da fonti rinnovabili, facendo espresso riferimento anche agli impianti che producono energia dai rifiuti.

## **7. L'art. 118 Cost. e la specificità montana**

Il riferimento dell'art. 1, co. 52, legge n. 56/2014, è all'art. 118 Cost. nella parte in cui disciplina appunto l'allocazione delle funzioni amministrative a livelli sovracomunali.

---

<sup>9</sup> Cfr., Corte costituzionale, sent. n. 483 del 1991; e con riferimento al nuovo Titolo V, Corte costituzionale, sent. n. 61 del 2009. In dottrina, F. DI DIO, *Il "paradosso fotovoltaico" dopo la Consulta: criteri di bilanciamento tra impatto paesaggistico ambientale e sviluppo delle energie rinnovabili*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2010, 774.

La previsione della sussidiarietà verticale consente di ampliare la gamma degli strumenti utilizzabili per il perseguimento dell'interesse generale. La sussidiarietà va intesa come garanzia del mantenimento di alcune competenze agli enti territoriali minori, quando questi siano in grado di operare senza l'intervento dello Stato.

Al fianco della sussidiarietà, si ergono i principi di adeguatezza e di differenziazione, in qualità di principi ispiratori per l'allocazione delle funzioni fondamentali allo scopo di assicurarne l'esercizio da parte dell'Ente locale che, per le caratteristiche del territorio e per quelle dimensionali e strutturali, possa garantire il buon funzionamento.

Il co. 52 affida alle Regioni, per quanto di propria competenza, la definizione delle "*forme particolari dell'autonomia*", in termini di differenziazione a favore delle Province *montane di confine*, fornendo loro già una serie di elementi di *specificità*, sia dal punto di vista organizzativo che funzionale, con i seguenti commi 57 e 86, nell'intento di attribuire *specifica* autonomia all'Ente.

Il primo capoverso del co. 52 conferma la spettanza delle funzioni amministrative proprie delle Regioni, nell'ambito della loro competenza legislativa sia concorrente che esclusiva, di cui all'art. 117, commi 3 e 4, Cost. L'intento del co. 52, prima parte, è quello di definire e, pertanto, indirizzare, per quanto concerne gli Enti di area vasta *montana*, non tanto il rapporto tra le tre *submaterie* dell'art. 117, lett. *p*), Cost., e la competenza residuale regionale, quanto le funzioni regionali inerenti particolari materie di interesse locale per la specificità montana.

Il co. 52 rappresenta un monito al Legislatore regionale, che trovando proprio fondamento nella Costituzione, con gli art. 44 e 118, volge verso un contenuto precettivo della norma, nel senso dell'obbligatorietà di disciplinare nell'*an* queste condizioni particolari di autonomia, fermo restando la libertà di scelta del *quomodo*.

La diversa valorizzazione delle Province *montane di confine* va intesa come principio generale della legislazione.

## 8. Le zone omogenee

Alla Provincia *montana di confine* viene riconosciuto un compito strategico di sviluppo locale.

Il co. 57 dispone che gli statuti *montani* possano prevedere "*d'intesa con la regione*", la "*costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni, con organismi di coordinamento collegati agli organi provinciali*"<sup>10</sup>.

Al pari delle Città metropolitane, solo le Province *montane*, e non quelle "ordinarie", possono costituire nel proprio ambito le zone omogenee per *specifiche* funzioni, in base al co. 57.

Le Province *montane di confine*, d'intesa con la Regione, possono definire le zone omogenee, quali ambiti di delimitazioni non solo potenziali e differenziati, ma soprattutto legati a specifiche caratteristiche di omogeneità storica, culturale, economica e geografica. Il riferimento è all'istituzione di organismi di coordinamento per l'esercizio di funzioni relative alle zone omogenee, speciali forme organizzative.

Il co. 57 comporta la costruzione di un sistema, insieme a percorsi di organizzazione delle funzioni nel territorio provinciale da sottoporre alla disciplina

---

<sup>10</sup> Ovviamente senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

legislativa regionale, che tra l'altro è tenuta a definire gli ambiti ottimali, al fine di costruire un sistema coerente di esercizio delle funzioni locali tra i Comuni, le Unioni di Comuni e la Provincia *montana*.

Tali *organismi* devono essere collegati con gli *organi* provinciali, tenuto conto che i commi 89 e 90, lett. a) prevedono il coinvolgimento delle autonomie funzionali nella gestione delle politiche territoriali.

Oltre ai soggetti pubblici locali, devono avere peso nell'autogoverno della montagna, anche organismi e istituzioni formalmente non pubblici, ma che a vario titolo possono esercitare funzioni di interesse generale. In tal senso, vanno considerati i significativi ruoli e compiti già proficuamente esercitati da organismi tipici della montagna alpina, come le organizzazioni di gestione di patrimoni collettivi agro-silvo-pastorali<sup>11</sup>; e gli organismi associativi che hanno una collaudata esperienza e attitudine a svolgere funzioni di interesse generale<sup>12</sup>.

Gli statuti provinciali possono prevedere l'istituzione di organismi misti, composti da rappresentanti degli Enti locali, delle autonomie funzionali o della società civile organizzata, nella prospettiva della sussidiarietà orizzontale, nell'intento di creare un sistema che possa fare sintesi della comunità<sup>13</sup>.

Quali siano le funzioni di questi *organismi* spetta alla legge regionale, ove li qualifica come strumenti di coordinamento. Gli organismi non possono essere luoghi della decisione politica, ma devono essere collegati con gli organi di decisione politica, ai quali devono suggerire le linee strategiche per lo sviluppo del territorio.

La legge affida in modo espresso alle Province *montane di confine* ulteriori funzioni, che al suo interno può conferire differenziando, anche in considerazione della definizione dell'ambito ottimale e, in tal senso, il coinvolgimento delle associazioni di rappresentanza degli interessi economici e sociali costituisce un'opportunità per lo sviluppo del territorio in termini di autogoverno democratico, partecipato e solidale.

## 9. Le ulteriori funzioni amministrative della montagna

Il potere *sussidiario* è quello che valorizza le differenze e la capacità di autogoverno degli enti territoriali, senza disunire lo Stato.

La legge n. 56/2014 attua il principio di differenziazione, nelle sue diverse sfaccettature, organizzative e funzionali, definendo due elenchi di funzioni

---

<sup>11</sup> Il rinvio va alle varie esperienze, tra cui, di particolare rilievo, quella delle Regole Cadorine e di Cortina d'Ampezzo, e ad altre comunità di villaggio variamente denominate nell'arco alpino, molte delle quali nel bellunese.

<sup>12</sup> Tra cui anche il Club Alpino Italiano in materia di itinerari di alta quota, segnaletica e gestione di rifugi. Per un approfondimento da cui partire, si veda G. C. DE MARTIN, *L'evoluzione dell'ordinamento per le zone montane tra differenziazione e collaborazione*, in *La Montagna oltre il duemila. Una sfida per l'Europa*, Pubblicazione della Fondazione "Montagna e Europa" Arnaldo Coleselli-Belluno, Tipografia Piave, 1998, 20.

<sup>13</sup> Anche in considerazione della recente sentenza n. 50/2015 della Corte costituzionale, per cui non può essere esclusa la previsione di una elezione indiretta, purché siano previsti meccanismi alternativi che, comunque, permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti, per cui si legga AA.VV., *Corte costituzionale, sentenza n. 50 del 2015: scheda di lettura*, e A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane*, in *Federalismi.it*, 2015, 3.

fondamentali, di cui il primo quello del co. 85 è comune a tutti le Province, e il secondo, di cui al co. 86, *specifico* e aggiuntivo per le sole Province *montane di confine*.

Questa differenziazione conferisce maggiore peso funzionale alle Province *montane di confine* rispetto a quelle tradizionali, giustificato dalle difficoltà oggettive nella gestione dei servizi pubblici e nella programmazione territoriale.

Il co. 86 attribuisce alle Province *montane di confine*, quali funzioni fondamentali aggiuntive, la "*cura dello sviluppo strategico del territorio*" e la "*gestione di servizi in forma associata*", in virtù della sua natura montana, e "*la cura delle relazioni istituzionali*", e, coerentemente con il loro carattere di Ente di confine.

Il potere c.d. estero riguarda le relazioni sia con Enti della Repubblica, tra cui Province, Province autonome, Regioni, Regioni a statuto speciale, che con gli Enti territoriali di altri Stati, purché però si tratti di Enti, sia quelli italiani che quelli stranieri, il cui territorio abbia caratteristiche montane.

Il compito della *cura dello sviluppo strategico del territorio* e la *gestione di servizi in forma associata* comporta l'assegnazione di quelle funzioni che ben si leghino alla natura montana delle Provincia.

Le Province *montane di confine*, d'intesa con i Comuni, possono assumere un ruolo essenziale per la gestione unitaria di importanti servizi, oggi svolti a livello comunale<sup>14</sup>.

Il cardine delle funzioni fondamentali ulteriori della Provincia *montana di confine* è, infatti, l'adozione e l'aggiornamento di un piano strategico per il territorio montano. Una funzione, questa, che coincide puntualmente con la finalità principale dell'Ente di cui al co. 3, e che ha una portata molto ampia anche rispetto ai Comuni e alle Unioni dei Comuni, costituendo esso atto di indirizzo che li vincola anche nell'ambito dell'esercizio delle funzioni eventualmente loro delegate dalle Regioni.

A questa funzione va assegnato un rilievo tutto particolare, vedendo nel piano strategico essenzialmente lo strumento che assicura alla Provincia *montana di confine* una sorta di "governo del territorio".

Il piano strategico non può essere altro che lo strumento operativo della Provincia *montana di confine* che diviene vincolante per i Comuni e le Unioni solo in quanto esso sia funzionale allo sviluppo del territorio, e dunque deve essere preceduto da un'ipotesi di sviluppo della specificità montana.

La funzione rappresenta oggi un importante snodo in cui confluiscono tutti i diversi e variegati interessi che sono alla base di un modello di sviluppo sostenibile per la montagna: la produzione di energia da fonte rinnovabile, la biodiversità e la tutela dell'ambiente.

## **10. La produzione di energia da fonte rinnovabile**

Il tema della localizzazione degli impianti riveste molta importanza, in quanto vi confluiscono gli interessi contrapposti della tutela dell'ambiente e dello sviluppo delle energie rinnovabili.

---

<sup>14</sup> Anche in considerazione dell'art. 1, co. 88, legge n. 56/2014.



Il presupposto è l'intenzione del legislatore nazionale e comunitario di promuovere ed incentivare al massimo la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile.

L'art. 12, co. 10, d.lgs. n. 387/2003, prevede che le linee guida sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti nel paesaggio. In attuazione di tali linee guida, le Regioni possono procedere all'indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti.

La Corte costituzionale qualifica l'art. 12, co. 10, quale espressione della competenza esclusiva statale in materia ambientale, specificando che la legge regionale è condizionato dalla definizione delle linee guida nazionali<sup>15</sup>.

Le competenze in tema di individuazione di aree idonee e di elaborazione di criteri di corretto inserimento degli impianti di energie rinnovabili nel paesaggio appartengono unicamente alla Conferenza unificata in via generale ed alle Regioni in via meramente attuativa.

Pertanto, si delinea un doppio livello di intervento in tema di rapporto tra energie rinnovabili e contesto ambientale e paesaggistico: in prima istanza la Conferenza unificata, che detta regole sul procedimento e sui criteri di inserimento degli impianti nel paesaggio; in seconda istanza, con compiti di attuazione delle Regioni in virtù del d.m. 10 settembre 2010.

Il d.lgs. n. 387/2003 attribuisce alla Regione o alla Provincia, da essa delegata, la competenza al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti energetici da fonti rinnovabili.

Tale sistema multilivello costituisce uno strumento di vera e propria leale collaborazione, dal momento che alla loro formazione partecipano in posizione necessaria e paritaria tutti i livelli di governo, dallo Stato alla Regione, che – in base al co. 86 – potrebbe delegare la Provincia *montana di confine*, che dunque trova in tale sede, anche in rappresentanza dei propri Comuni, svolgendo così anche funzione di sintesi politica, la possibilità di far valere le avvertite esigenze della *specificità montana*.

In tale materia, è dunque riconoscibile alla Provincia *montana di confine* competenza, la quale inoltre potrebbe provvedere, anche su delega dei suoi Comuni, ai sensi dell'art. 117, co. 6, Cost., alla disciplina degli aspetti più propriamente organizzativi e procedurali, nel rispetto di quanto già stabilito dalle linee guida statali e regionali.

## 11. La biodiversità

Il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, derivante dalla normativa europea e recepito dal legislatore nazionale, trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni, stabilite dalle Regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti nell'ambito delle materie di competenza regionale.

Il Comune, nel favorire l'installazione di impianti di energia pulita, conserva un certo potere discrezionale teso a disciplinare il corretto inserimento di tali strutture nel

---

<sup>15</sup> Corte costituzionale, n. 13 del 2014.

rispetto dei fondamentali valori della tradizione agroalimentare locale e del paesaggio rurale.

L'art. 12, co. 7, d.lgs. n. 387/2003, dispone che gli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici. Tuttavia nell'ubicazione deve tenersi conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale.

L'installazione degli impianti in zona agricola è un principio fondamentale che però non è senza limiti ma deve essere consentita tenendo conto dei vari interessi coinvolti. Nella disciplina normativa, però, non viene indicato l'Ente preposto a compiere questa ponderazione tra l'interesse pubblico all'incentivazione della produzione di energia rinnovabile e la tutela delle zone agricole; l'unico riferimento è contenuto nel co. 10 dello stesso articolo dove è previsto che *"le Regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti"*.

Le Regioni hanno certamente il potere di individuare le aree, entro cui non procedere alla localizzazione degli impianti, ma non anche quello di determinare le aree da destinare agli impianti in oggetto. Tale potere di "governo del territorio" spetta allora ai Comuni in quanto una soluzione che li estromettesse si porrebbe in contrasto con l'art. 118 Cost. Comunque sia, i Comuni non possono certo prevedere un divieto generale all'installazione su tutti i terreni agricoli perché verrebbe violato il principio comunitario di ragionevolezza e proporzionalità sancito dall'art. 13, direttiva CE n. 2009/28.

La pianificazione comunale deve necessariamente rappresentare un corretto bilanciamento tra i vari interessi coinvolti, affinché possano essere individuate le tipologie di zone agricole sulle quali consentire la costruzione degli impianti.

Le amministrazioni comunali conservano allora un certo potere discrezionale teso a disciplinare il corretto inserimento di tali strutture nel rispetto dei fondamentali valori della tradizione agroalimentare locale e del paesaggio rurale.

La Provincia *montana di confine*, titolare della funzione ulteriore della *cura dello sviluppo strategico del territorio*, conferitole la funzione amministrativa *specificata*, è in grado di fare sintesi del territorio oltrepassando i localismi e gli ostacoli posti dal Comune, particolarmente evidenziati, rispetto alla logica dello sviluppo del sistema delle fonti rinnovabili.

## **12. La tutela dell'ambiente**

Le Regioni e le Amministrazioni Locali iniziano a osteggiare con forza nuove richieste di derivazioni idriche finalizzate alla produzione di energia elettrica, in gran parte per ragioni di protezione dell'ambiente di fronte al consumo e allo sfruttamento del territorio.

L'opposizione si manifesta tramite la crescente complicazione dei procedimenti amministrativi necessari non tanto per la concessione quanto per i permessi di costruire, di competenza comunale, indispensabili per le opere civili, una volta ottenuta la concessione, oppure, ad esempio, tramite l'espressione di un parere negativo nella Conferenza dei servizi che precede l'emanazione della concessione.

In termini di tutela dell'ambiente, un elemento essenziale è la misura di compensazione che consiste nella monetizzazione degli effetti deteriori dell'impatto ambientale, a favore dell'Ente locale cui compete l'autorizzazione.

L'art. 1, co. 4, lett. *f*), legge n. 239/2004 prevede la possibilità che possano essere determinate dallo Stato o dalle Regioni *"misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale"* in riferimento a *"concentrazioni territoriali di attività, impianti ed infrastrutture ad elevato impatto territoriale"*, anche relativamente ad impianti alimentati da fonti rinnovabili. Tali misure sono solo straordinarie, poiché adottabili solo per esigenze connesse agli indirizzi strategici nazionali che richiedano concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto territoriale. Perciò, non dà luogo a misura compensativa, in modo automatico, la semplice circostanza che venga realizzato un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili che prescindendo da ogni considerazione sulle sue caratteristiche e dimensioni e dal suo impatto sull'ambiente.

La potestà di prevedere la misura di compensazione trova collocazione nella più ampia materia della tutela dell'ambiente, in cui rientrano le funzioni amministrative fondamentali, anche delle Province *"ordinarie"*, di *"tutela e valorizzazione dell'ambiente"*, in base all'art. 1, co. 85, lett. *a*).

È sostenibile, pertanto, che la Provincia *montana di confine*, titola anche della funzione della *"cura dello sviluppo strategico del territorio"*, possa, una volta delegata, imporre tali misure, non di carattere meramente patrimoniali, ma che siano concrete e realistiche ovvero determinate tenendo conto delle caratteristiche dell'impianto e del suo impatto ambientale e territoriale nell'ambito del piano strategico per il territorio montano.

### **13. Il governo di area vasta della montagna**

La definizione di area vasta è determinata da diversi fattori, tra cui spiccano le identità sociali che i territori esprimono, le relazioni socio-economiche che si dispiegano al loro interno, le modalità con cui i territori concretamente funzionano e la domanda di rappresentanza istituzionale che essi esprimono.

Di fondo, il significato dell'amministrazione del territorio per aree vaste sta nel concetto di un sistema di relazioni, quale ricerca flessibile della dimensione ottimale della programmazione, oltre gli ambiti ristretti dei Comuni e lontano da quelli regionali.

Risulta chiaro che il concetto di area vasta vada inteso in termini flessibili, variabili in ragione del contesto e dei collegamenti esistenti, o necessari, tra i Comuni che insistono nell'area, e quindi tra i territori comunali ed i loro cittadini. Pertanto, si tratta di una definizione, pur ricca e stimolante, con evidenti profili di indeterminatezza, che peraltro si attagliano diversamente rispetto al fenomeno metropolitano, e che è in linea con l'idea, di fondo della riforma, di un sistema locale *flessibile* in attuazione dell'art. 118 Cost.

Nel sistema della specificità montana, assume specifico rilievo l'azione di promozione di politiche di cooperazione, con l'intento di fini comuni di tutela del territorio e di sinergie interregionali e transnazionali nella prospettiva anche dell'integrazione europea. Nel senso di una forte sinergia tra i soggetti istituzionali,

regionali, nazionali, comunitari e internazionali dell'area alpina che, sempre più, devono fare rete tra loro per avere più incisività sul territorio.

Nell'intento di essere collante del territorio, la Provincia *montana di confine* rappresenta il livello di governo di area vasta che incrocia la dimensione verticale ed orizzontale della sussidiarietà.

#### 14. Quale modello giuridico ed economico

Per la Provincia *montana di confine*, è fondamentale la produzione di energia elettrica attraverso una fonte rinnovabile altamente pregiata, quale l'acqua, fonte rinnovabile, a costi contenuti e a remunerazione alta, a bassissimo inquinamento, e a gestione flessibile degli impianti.

Per l'efficientamento energetico, le centrali idroelettriche esistenti hanno la necessità di essere rinnovate utilizzando tecnologie più avanzate, per ottenere il maggior rendimento energetico, oltre che considerare l'importanza dello sfruttamento dei piccoli salti.

Oltre all'idrico, nell'ottica di un sistema energetico basato sull'utilizzo integrato di varie fonti energetiche anche in combinazione tra loro, sfruttando le peculiari situazioni territoriali, la Provincia *montana di confine* deve poter approvare progetti strategici per le energie rinnovabili, con attenzione alla filiera bosco-legno per l'approvvigionamento energetico.

Parlare di foreste significa parlare di montagna e di biodiversità, di molteplicità economica e di multifunzionalità del territorio. L'economia forestale è di grande importanza per la montagna, in quanto i boschi possono essere un vettore economico per le popolazioni residenti nelle Terre Alte.

L'ingente presenza sul territorio montano della risorsa legno deve essere in grado di sviluppare un'economia locale basata sulla gestione dei boschi. È oggi indispensabile tornare a gestire il patrimonio forestale, con attenti piani di sviluppo, che consentano di superare la frammentazione delle proprietà e costituire i consorzi di proprietari.

È un'opportunità importante produrre energia termica ed elettrica dal legno, in quanto attorno alla produzione di energia elettrica e termica da fonti rinnovabili, come il legno, è possibile fondare una filiera, composta da Enti locali, da aziende private, da operatori forestali e da cittadini.

Nel complesso, l'obiettivo a cui deve tendere la Provincia *montana di confine* deve essere quello dell'autosufficienza energetica del proprio territorio, al fine anche di creare un sistema di autogoverno della montagna, pensando alla pianificazione territoriale per un'edilizia dell'efficienza energetica e allo sviluppo di *best-practice* di mobilità sostenibile, e alla creazione di un polo specialistico di ricerca per rilanciare l'aspetto occupazionale con la sperimentazione di forme innovative di energia (es. *smart-grid*)<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Al momento, in rapporto alla specificità montana, solo per l'ambito strettamente connesso con l'energia, la Regione Veneto, con la legge n. 25/2014, introduce disposizione per semplificare il procedimento amministrativo per la qualificazione energetica degli edifici; la Regione Lombardia, con la legge n. 79/2015, attribuisce alla Provincia *montana di confine* di Sondrio, l'esercizio delle funzioni di concessione e autorizzazione per le grandi derivazioni d'acqua pubblica d'intesa con la Regione; infine, la Regione Piemonte, nel ddl n. 145 del 21 luglio 2015, conferirebbe alla Provincia *montana di*

## 15. Un soggetto di compartecipazione

I nuovi “poteri” della Provincia *montana di confine* sono l'occasione per rifondare un progetto sostenibile a valore nazionale e internazionale, per cui i fondamenti sono la titolarità della gestione del demanio idrico a favore della Provincia e l'istituzione di un'Azienda energetica di Montagna, coinvolgendo il *profit* e il *non profit*.

Il modello giuridico economico, da comparare con Belluno, come sistema *solo* amministrativo, con Trento, modello economico, e con quelli della Svizzera, con aspetti oltre che giuridici ed economici, persegue l'obiettivo di una realtà provinciale energeticamente autosufficiente, nell'ambito dell'autogoverno dei problemi economici e sociali della montagna.

Il presupposto è che il processo di aggregazione delle municipalizzate e delle realtà energetiche provinciali sia compiuto per la necessità di avere un'unica azienda provinciale, di consistente dimensione. La stessa si dovrebbe comporre oltre che dei grandi *player* del territorio anche da un azionariato diffuso tra i lavoratori e la cittadinanza locale, in virtù dell'art. 43 Cost.<sup>17</sup>

L'Azienda si deve occupare di produzione, distribuzione di energia, nonché di fonti energetiche rinnovabili e di azioni di efficientamento energetico.

L'obiettivo deve essere quello di realizzare un modello per la crescita economica e sostenibile, creando lavoro, realizzando inclusione sociale e riducendo i costi dell'abbandono del territorio, nel rispetto dell'ambiente<sup>18</sup>.

---

*confine* di Verbano Cusio Ossola le funzioni amministrative relative le autorizzazioni degli impianti a biomassa di piccola e media taglia connessi alla filiera legno bosco-energia.

<sup>17</sup> La rivalutazione di questo principio è dovuta alla necessità di ruolo più attivo da parte della comunità locale alla ricerca di nuove forme di gestione alternativa e comune di servizi pubblici essenziali.

<sup>18</sup> In linea con la c.d. “Strategia di Lisbona” e con la “Strategia nazionale per le Aree interne”.