

Trento, 27 gennaio 2011

**L'uso idroelettrico delle acque nell'arco alpino tra moniti del passato, controindicazioni nel presente e anomalie nell'applicazione della VIA e dello sviluppo sostenibile.**

Il tema del convegno “*Energie rinnovabili e sviluppo sostenibile nelle Alpi*” ha la chiara, inconfondibile finalità di mettere in relazione la gestione dell'acqua anche ad uso idroelettrico nel territorio alpino e la sua compatibilità con la sicurezza, con la sopravvivenza inalterata della risorsa, con gli ecosistemi.

Ricordiamo che la prima definizione di “sviluppo sostenibile” risale al rapporto BRUNDTLAND del 1987 e che il concetto è stato ripreso dalla Conferenza mondiale sull'ambiente e lo sviluppo dell'ONU (World Commission on Environment and Development, WCED, 1987). Il principio è stato anche recepito nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e sue modifiche.

In estrema sintesi, si può definire “sostenibile” lo sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni.

Questo lo sfondo culturale e normativo sul quale si staglia l'odierno importante convegno che si propone di analizzare, ai più alti livelli, le possibilità di utilizzare le energie rinnovabili nelle Alpi osservando due direttive europee, in un quadro di sviluppo in cui “sostenibile” non sia un aggettivo di comodo e di facciata, ma -per il livello delle istituzioni promotrici- una esigenza sostanziale, coerente con la definizione universalmente accettata.

Nell'ambito delle energie rinnovabili la gestione della risorsa “acqua” ad uso idroelettrico è uno dei fattori sui quali la valutazione di impatto ambientale deve misurare gli effetti.

Ma, prima ancora, è opportuno soffermarsi sull'analisi del concetto di sviluppo sostenibile e sulla sua interpretazione in Italia.

Se assumiamo alla base del nostro ragionamento la definizione sopra enucleata (la soddisfazione dei bisogni del presente non deve compromettere le possibilità, per le generazioni future, di soddisfare i propri bisogni) la valutazione della sostenibilità, segnatamente nel territorio alpino, non può non essere particolarmente rigorosa e severa in un Paese come l'Italia che nel 1963 ha conosciuto, proprio nell'arco alpino l'immane catastrofe del bacino idroelettrico del Vajont, in cui sono morte 2.000 persone e in una provincia come quella che gentilmente ci ospita dove il 19 luglio 1985 si verificò il crollo di due bacini di decantazione al servizio della miniera di Prestavel con la discesa precipitosa a valle di limi, sabbie ed acqua che cagionò la morte di 268 persone.

Le risultanze penali acclararono che se si fosse prestato ascolto ai geologi Muller e Semenza l'invaso del Vajont non sarebbe stata mai riempito d'acqua e, quindi, non avrebbe cagionato il tragico evento; analogamente, sarebbero state risparmiate vite umane e danni materiali cospicui in Val di Stava se si fosse evitata la costruzione dei bacini di decantazione incombenti sopra la vallata dove furono travolti 3 alberghi, 53 abitazioni, 6 capannoni, 8 ponti e gravemente danneggiati 9 edifici.

Questo per sottolineare che proprio nel territorio alpino esperienze passate ricordano che qui si sono consumati comportamenti colposi di eccezionale gravità e che i margini di praticabilità di interventi idroelettrici oggi si sono ulteriormente ristretti in seguito all'approvazione della Convenzione internazionale delle Alpi e della inclusione delle Alpi nella Lista Unesco dei Beni patrimonio dell'umanità.

Si può senz'altro concordare con il documento programmatico del Simposio la' dove afferma che altre forme di energia rinnovabile diverse dall'idroelettrico sembrano assumere maggiore sostenibilità in un ambiente fragile e delicato come quello alpino.

D'altra parte, poiché un progetto di sviluppo idroelettrico sarebbe soggetto alla procedura di valutazione di impatto ambientale allora mi sembra che quella odierna sia un'opportunità per informare di alcune storture e incrostazioni anomale che in Italia si sono sedimentate nel tempo nella fase di applicazione e di interpretazione della direttiva europea 85/337/CEE, spesso all'insegna e con la pretesa, espressa giustificazione dello "sviluppo sostenibile".

Questo aspetto, *prima facie*, potrebbe apparire estraneo al tema del convegno, ma in riferimento alla realtà italiana è strettamente correlato con la sostenibilità dello sviluppo. In questo senso la casistica è nutrita, ma qui mi limiterò a brevi considerazioni che in parte attingono alla mia esperienza professionale in varie regioni d'Italia anche in collaborazione con lo Studio TERRA.

### **Le procedure di V.I.A. non debbono concludersi tutte positivamente**

Innanzitutto si pone l'esigenza di ricollocare la VIA in un solco ontologicamente corretto ossia di riportare l'istituto alla sua essenza originaria depurandolo da quelle superfetazioni che nel tempo hanno finito per condurre –in Italia- a prassi errate influenzando negativamente interpretazioni giurisprudenziali non conformi alle finalità della procedura, con la conseguenza che sono state autorizzate e avallate attività, opere e interventi dannosi per la collettività e per i singoli tanto da suscitare talvolta allarme sociale.

Un mito da sfatare, un pregiudizio e un errore da estirpare (un vero e proprio *idolum* che si è insinuato e acriticamente, quasi subliminalmente, è stato accettato) è quello di ritenere che la procedura di VIA non possa non concludersi con una pronuncia positiva di compatibilità ambientale. In altre parole, secondo questo atteggiamento deformato, il giudizio finale dovrebbe essere sempre favorevole al progetto salvo l'apposizione di prescrizioni, sulla

cui effettiva attuazione, funzionalità ed efficienza, poi, non esiste, generalmente, alcun controllo a posteriori ossia sul progetto autorizzato ed eseguito.

Così ragionando e così operando, si tradisce la funzione essenziale della VIA che è quella di antivedere scrupolosamente -in uno scenario previsionale generale- gli effetti che la realizzazione di un'attività, di un'opera, di un intervento sul territorio potranno determinare su alcuni fattori che, nella direttiva 85/337/CEE (art. 3) sono chiaramente individuati ed elencati: uomo, fauna, flora, suolo, acqua, aria, clima, paesaggio, beni materiali e patrimonio culturale, interazione tra i predetti fattori.

La conseguenza per le collettività interessate è quella di aprire il varco anche agli insediamenti più devastanti, più invasivi, più deturpanti, più degradanti per l'ambiente, la salute, il paesaggio, la sicurezza.

L'articolazione lineare e corretta della procedura dovrebbe concretarsi innanzitutto in una istruttoria accurata e approfondita e, anche a seguito di integrazioni documentali disposte dall'autorità procedente, sfociare in una pronuncia -positiva o negativa- quale premessa indefettibile al rilascio o al diniego di un'autorizzazione all'esecuzione dei lavori di cui al progetto. Talvolta (qualora secondo una prudente, approfondita e meditata analisi istruttorialmente adeguata ricorrano nettamente tutti gli elementi per un esito favorevole) potrebbe verificarsi l'opportunità di aggiungere nell'atto finale misure di mitigazione e di compensazione che si esprimono in prescrizioni, ma dovrebbe trattarsi di una mera eventualità. Al contrario, la prassi quasi generalizzata -a tutti i livelli di pubblica amministrazione- è nel senso della pronuncia di compatibilità ambientale positiva con una sequela, anche chilometrica, di prescrizioni (per il rigassificatore di Livorno il Ministero dell'Ambiente ha apposto ben 47 prescrizioni e 23 per il potenziamento della centrale a carbone a Vado Ligure); il diniego è l'eccezione.

Il numero elevato di ricorsi alla giustizia amministrativa avverso giudizi di compatibilità ambientale è significativo dello stato di insoddisfazione verso le determinazioni delle amministrazioni locali e centrale.

Volendo esprimere un giudizio di valore, questa prassi è una volta di più la riprova di una mentalità che io amo definire ecolabile, rivelatrice di una “tempra” etico-politica fragile, significativa di un abito individuale proclive al cedimento nella tutela degli interessi pubblici, nella specie volti a rispettare la salute, l’ambiente, il paesaggio, l’ecosistema.

Se in questo momento storico l’Italia ha bisogno di aiuto dall’Europa e dagli altri Paesi e delle loro istituzioni sopranazionali più evoluti della comunità mondiale è proprio nel senso di una iniezione diffusa e costante di valori etici tesi al bene comune e all’interesse pubblico.

### **L’omessa valutazione delle osservazioni dei privati è un deficit di democrazia e un vizio di legittimità procedurale**

Un’altra frequente anomalia è quella della omessa considerazione e valutazione delle osservazioni presentate dai privati al termine della procedura di VIA da parte dell’autorità procedente.

La presentazione delle osservazioni è prevista dalla legge per assicurare la partecipazione pubblica ad un procedimento che ha rilevanti effetti sulla comunità e sul territorio dove ricadrebbe l’insediamento.

La collaborazione del cittadino ai processi di formazione della pronuncia di compatibilità ambientale rientra nel più ampio contesto delle garanzie democratiche di pubblicità, informazione e partecipazione alle quali l’Unione Europea è particolarmente sensibile.

Accade, invece, sempre più che negli atti finali delle procedure italiane di VIA, sia centrali che periferiche, le osservazioni dei privati vengono respinte senza motivazione o con un generico rinvio a presunte risposte implicite: in quel momento si calpesta un principio democratico fondamentale e nello stesso

tempo si commette una illegittimità che il giudice amministrativo, nella sede contenziosa eventualmente adita, dovrebbe accertare e dichiarare.

Le normative sulla VIA prescrivono sempre che l'autorità procedente formuli le proprie valutazioni sulle osservazioni dei privati con motivazioni anche succinte e raggruppando più osservazioni dello stesso tenore sostanziale, ma non può assolutamente ignorarle.

La lesione del diritto di partecipazione è un *vulnus* grave perché, essendo rari i momenti in cui il cittadino può far sentire la sua voce sulle attività della pubblica amministrazione, tutte le volte in cui lo stesso offre il suo contributo di notizie, pareri e proposte deve trovare nell'autorità procedente piena disponibilità all'ascolto che non è una concessione "graziosa" ma un dovere istituzionale normativamente sancito. Il che non significa che le osservazioni debbano essere necessariamente accolte, ma piuttosto che le stesse vanno considerate e valutate con adeguata motivazione. Se poi l'apporto del privato non viene preso in considerazione è lo Stato di diritto a soffrirne e l'atto è illegittimo.

**Si omette la V.I.A. anche quando la norma ne prescrive con chiarezza evidente l'obbligatorietà prima di ogni atto di natura autorizzatoria.**

Specie a livello di regioni, province e comuni, è diffusa la tendenza di sottrarsi alla procedura di V.I.A. anche al di fuori di una verifica preventiva sulla sua obbligatorietà o meno che le disposizioni regionali in genere prevedono.

Un caso clamoroso recente, che ho seguito professionalmente insieme allo Studio TERRA, riguarda la Provincia di Lucca che -pur di fronte ad una normativa chiara, evidente, univocamente interpretabile che prescrive la VIA- ha emesso la determinazione autorizzativa di una centrale a biomasse a Fornoli di Bagni di Lucca evitando il procedimento di valutazione.

### **Perentorietà del termine di durata della procedura**

Anche la durata della procedura ha una sua rilevanza tassativa.

In base all'art. 6, terzo comma della direttiva europea 85/337/CEE le modalità di informazione e consultazione sono definite dagli Stati membri i quali, secondo le caratteristiche particolari dei progetti e dei siti interessati, hanno la facoltà, tra le altre, di *“(...) fissare dei periodi appropriati per le diverse fasi della procedura per garantire che venga presa una decisione entro termini ragionevoli”*.

Ma, una volta che lo Stato o gli enti pubblici subnazionali hanno stabilito di esercitare detta facoltà, i termini debbono essere tassativamente osservati.

In particolare, il rispetto del termine di durata dell'intero *iter* procedurale è fondamentale ai fini di una certezza oggettiva. Infatti, la procedura di VIA non è prescritta dall'ordinamento, sia europeo che interno, nell'interesse esclusivo del soggetto (pubblico e/o privato) che la richiede con l'intento di ottenere l'autorizzazione a realizzare un progetto, ma le sue conclusioni interessano altri soggetti pubblici e privati (si pensi, ad esempio, al confinante di un sito individuato per un insediamento gravemente insalubre) che hanno la legittima aspettativa e l'ansia di conoscere, entro un termine ragionevole predeterminato, se quel progetto sarà o non autorizzato ovvero se l'attività, l'intervento, l'opera oggetto della procedura di VIA produrrà o non produrrà una trasformazione del territorio e dell'ambiente interessato da cui possano derivare effetti negativi rilevanti sui fattori annoverati dalla direttiva europea 85/337/CEE al suo articolo 3.

### **Anticipazioni di giudizio del dirigente e/o dei pubblici amministratori che inficiano la procedura**

Se un esponente dell'amministrazione procedente o il dirigente preposto alla conduzione del procedimento -prima ancora che l'*iter* si sia interamente concluso- anticipa la decisione, l'intero procedimento rimarrebbe inficiato nella sua validità in quanto la formulazione delle osservazioni da parte dei

privati e l'espressione dei pareri delle amministrazioni integrano una delle forme più importanti di partecipazione al procedimento dei cittadini e degli enti pubblici interessati ed è essenziale la loro valutazione prima della pronuncia definitiva.

Così, in una procedura di VIA dapprima e di AIA dopo relativamente ad un progetto di incenerimento di rifiuti a Rufina nella Valle della Sieve (giustamente famosa per il suo Chianti Bucerchiale e per altri vini pregiati come il Tomino), mi è capitato di assistere anzitempo ad anticipazioni pubbliche dell'esito del giudizio di compatibilità ambientale. La prima volta da parte del funzionario dirigente della Provincia di Firenze che disinvoltamente preannunciava in pubblico la decisione *prima ancora* di avere avuto a disposizione e aver potuto valutare alcuni dati sperimentali di cui aveva disposto l'acquisizione, *prima ancora* che tutti i soggetti pubblici deputati *ex lege* a fornire il loro parere si fossero espressi, *prima ancora* che fossero state considerate e valutate le osservazioni e le memorie dei privati, alcuni anche intervenuti nel procedimento ai sensi degli artt. 9 e 10 della legge 241/1990.

La Provincia non si limitava alla clamorosa anticipazione dell'esito da parte di chi dirigeva la procedura, ma andava oltre emettendo un comunicato stampa (il 14 novembre 2007) apparso sui quotidiani locali in cui si affermava testualmente con perentoria sicurezza: *“Entro la fine di quest'anno l'impianto sarà definitivamente approvato con l'AIA”*.

E, ancora, per menzionare un altro episodio. Sempre di recente un rappresentante del Governo –quando l'*iter* procedurale era (ed è tuttora) in corso- ha preannunciato pubblicamente l'esito positivo di un giudizio di compatibilità ambientale di competenza dello stesso Governo centrale in una procedura di VIA sul progetto di un impianto di rigassificazione in sotterraneo a Rivara di San Felice sul Panaro in provincia di Modena.

In entrambi i casi sopra riferiti, con buona pace del rispetto del cittadino e della norma che prevede la sua partecipazione al procedimento garantendo

che le sue osservazioni saranno prese in considerazione e che ogni determinazione verrà emanata dall'autorità procedente al termine dell'*iter* dopo che si saranno pronunciati tutti i soggetti la cui consultazione è prescritta dall'ordinamento.

- Gianluigi Ceruti -