

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

(N. 1973)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori VALSECCHI, SEGNANA, BURTULO, GIRAUDO, COLLESELLI, SAMMARTINO, ZANON, TREU, ZACCARI, TOGNI, ROSATI, SCAGLIA, BERLANDA, BERTOLA, PORRO, FILLIETROZ, DE ZAN, BENAGLIA e CACCHIOLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 MARZO 1975

Adeguamento dei sovracanonici dovuti agli enti locali per effetto della legge 27 dicembre 1953, n. 959, nonché dell'articolo 53 del testo unico 11 dicembre 1933, n. 1775, e successive modificazioni

ONOREVOLI SENATORI. — La legge 27 dicembre 1953, n. 959, che concludeva un lungo e tormentato *iter* legislativo (iniziato con la presentazione alla Camera dei deputati, nella seduta del 9 agosto 1951, del disegno di legge governativo n. 2140, recante « Norme modificative ed interpretative al testo unico di leggi sulle acque e sugli impianti elettrici approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e successive disposizioni »), è la logica premessa del presente disegno di legge.

Nella relazione che accompagna il citato disegno di legge n. 2140, a commento dell'articolo 12, si legge testualmente: « Com'è noto, gli articoli 52 e 53 del vigente testo

unico prevedono benefici a favore dei comuni rivieraschi di grandi derivazioni idroelettriche. È stato lamentato che tali norme, per quanto riguarda la riserva di energia, rimangono spesso inoperative, per mancato interesse dei comuni all'energia a loro riservata, e che, per quanto riguarda il sovracanone, questo sia per i comuni rivieraschi montani un compenso non congruo per lo sfruttamento di quella che è la maggior ricchezza della montagna, cioè l'acqua. Si propone quindi l'articolo 12 del predisposto disegno di legge, per la cui attuazione provvederà l'emanando regolamento ».

Il menzionato articolo 12 introduce per la prima volta, nel sistema delle leggi di cui si

tratta, il concetto di « bacino imbrifero montano » (1).

È tuttavia chiaro il nesso sostanziale che lega le disposizioni degli articoli 52 e 53 del testo unico con le norme proposte per l'approvazione al Parlamento. Infatti i concessionari di grandi derivazioni di acqua per produzione di forza motrice, le cui opere di presa siano situate, in tutto od in parte, nell'ambito del perimetro di un bacino imbrifero montano, vengono assoggettate, in sostituzione degli oneri di cui all'articolo 52 del menzionato testo unico, al pagamento di un sovracanone annuo per ogni chilowatt di potenza nominale media, risultante dall'atto di concessione. A tanto si era giunti, come ebbe a rilevare il Presidente della 7^a Commissione permanente del Senato, senatore Corbellini, durante la discussione del disegno di legge Benedetti (che riproponeva integralmente il testo del summenzionato articolo 12, decaduto per fine legislatura), perchè i comuni rivieraschi di « montagna, scarsamente dotati di mezzi finanziari non erano in grado, nella grande maggioranza dei casi, di godere del beneficio, non potendo provvedere nè alla costruzione della linea, nè alla trasformazione dell'energia loro riservata. La disposizione, quindi, era divenuta praticamente inoperante ». Continuando, il senatore Corbellini affermava poi che « le grandi industrie elettriche non possono avere difficoltà, perchè darebbero in denaro quello che oggi sono tenute a corrispondere in natura, cioè in energia elettrica. Questo è lo spirito animatore della proposta ».

L'illustrazione menzionata chiarifica il senso preciso della frase « in sostituzione degli oneri di cui all'articolo 52 del testo unico, eccetera ». Sostituzione, cioè, non innovazione; attuazione, in altre parole, della prestazione già imposta dall'articolo 52 con

(1) Articolo 12: « Per ogni corso d'acqua sul quale si esercitino o si possano esercitare derivazioni a scopo di produzione di forza motrice viene determinato, con decreto del Ministro per i lavori pubblici, sentito quello per l'agricoltura e le foreste, il perimetro del bacino imbrifero montano. I provvedimenti devono essere adottati entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge per i corsi d'acqua sui quali già esistono concessioni di grandi derivazioni... », eccetera.

la consegna di energia elettrica, con una nuova forma di onere cioè, qual è quello rappresentato dal sovracanone « sostitutivo ».

Nella discussione parlamentare dell'epoca l'estensione del diritto di sovracanone dai comuni rivieraschi a tutti quelli compresi nel bacino imbrifero montano, delimitato per ogni corso d'acqua con decreto del Ministro dei lavori pubblici, sentito quello per l'agricoltura e le foreste, fu sostenuta e spiegata come volontà di allargare il « campo della solidarietà » anche ai comuni del bacino imbrifero montano che non risultano compresi fra il punto di presa e quello di restituzione delle acque, del cui corso però tutti sono tributari. Si applicava così, prima di tutto, proprio tra gli stessi comuni montani, il principio costituzionale che dispone di doversi particolarmente provvedere in favore delle zone montane. Il primo atto di solidarietà si concretava, quindi, fra gli stessi comuni facenti parte del bacino di uno stesso corso d'acqua, fossero o no stati riconosciuti rivieraschi, ai sensi delle norme in vigore.

Il corrispettivo in denaro dell'energia di riserva che per le società ne rappresentava il costo, veniva, all'epoca, stimato ottimisticamente attorno ai 7 miliardi di lire annue: cifra che sembrava rilevante, specie se avesse dovuto essere liquidata ai soli comuni rivieraschi. In questa ipotesi noi avremmo assistito alla presenza, dentro il perimetro di un unico bacino imbrifero montano, di comuni che ritraevano, come indennizzo per le acque loro sottratte, un vantaggio notevole, accanto a comuni che avrebbero dovuto continuare a stentare la vita, nella ben nota e tradizionale povertà della montagna.

Comunque mai, nella logica delle disposizioni del testo unico sulle acque ed in quelle che divennero la legge 27 dicembre 1953, n. 959, recante « Norme modificative al testo unico delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, riguardanti l'economia montana »; nè nei commenti, nè nella giurisprudenza, nè nelle stesse discussioni parlamentari si ebbe il dubbio che la riserva di energia e la concessione del sovracanone non costituissero indennizzo in favore di quei comuni, cui venne sottratto quel bene

rappresentato dalle acque scorrenti nella loro immediatezza.

Basti qui ricordare che, per esempio, le vertenze in materia di sovracani sono state riconosciute da una giurisprudenza, che si è conservata assolutamente costante, di competenza esclusiva dei tribunali delle acque pubbliche, in quanto comprese tra le controversie aventi ad oggetto qualunque diritto relativo alla derivazione ed alla utilizzazione di acque pubbliche. Controversie che, come è noto, il testo unico delle acque assegna appunto alla cognizione dei ricor-dati tribunali speciali.

È insomma del tutto pacifico, in giurisprudenza, che il sovracane non è un tributo, ma il corrispettivo dell'uso di acque demaniali (diritto relativo alla utilizzazione e derivazione di acqua « pubblica »).

Allo stesso modo come, ad una certa imposta, possono collegarsi (in rapporto di pregiudizialità-dipendenza) delle obbligazioni accessorie quali le addizionali, le sovrainposte, eccetera, il sovracane idroelettrico costituisce un accessorio del canone dovuto allo Stato, quale corrispettivo della concessione di uso dell'acqua pubblica. E come il canone non è un debito di natura tributaria, ma il corrispettivo della concessione, come è stato ripetutamente rilevato dalla Suprema corte di cassazione (29 maggio 1969, n. 1893, in *Foro amm.*, 1970, I, 1, 78; 20 gennaio 1970, n. 112, in *Foro amm.*, 1970, I, 1, 592), così non è un tributo il sovracane, cioè un rapporto accessorio rispetto al canone, che costituisce appunto il rapporto principale. Ciò significa che al diritto d'uso delle acque pubbliche è correlativo non solo il canone demaniale, ma anche il sovracane idroelettrico: obbligo, quindi, accessorio al corrispettivo della concessione.

È comunque certo che tale entrata pubblica è una entrata comunale, nel senso che si tratta di un prelievo finanziario, per la legge n. 959, a destinazione predeterminata e del quale beneficiano i comuni direttamente o attraverso i loro consorzi. Questa entrata è un'entrata pubblica a destinazione specifica, non solo in senso soggettivo — perchè destinata ai comuni od ai loro consorzi —, ma anche in senso oggettivo, in quanto, se ne beneficiano i consorzi, questi

debbono impiegare il fondo comune costituito dai sovracani « esclusivamente a favore del progresso economico e sociale delle popolazioni, nonchè ad opere di sistemazione montana che non siano di competenza dello Stato » (legge n. 959 del 1953, art. 1, comma quattordicesimo), in esecuzione dei programmi annuali di investimento, approvati dalle competenti autorità tutorie (comma quindicesimo dello stesso articolo). Nessun vincolo di destinazione oggettiva è invece previsto nel caso in cui il sovracane venga devoluto direttamente ai comuni.

Precisati, quindi, la natura del sovracane ed il diritto alla sua percezione da parte dei comuni lesi per effetto della concessione delle acque; illustrato il senso di solidarietà, per il quale il legislatore volle estendere il campo di applicazione prudentemente al di là dell'area dei comuni rivieraschi; ricordato che l'utilizzazione dei sovracani può essere effettuata singolarmente dai comuni che ne hanno la titolarità o da questi in consorzio, quando intendono volontariamente costituirlo, pare non doversi sprecare più tempo per dimostrare che solo il comune è il soggetto giuridicamente abilitato a disporre dell'uso del sovracane, indennizzo che sostanzialmente gli compete — come il legislatore gli ha sempre riconosciuto ed i fatti obiettivi lo dimostrano — a compenso dei danni subiti e dei bisogni insorti a seguito della derivazione delle acque pubbliche effettuata sul suo territorio.

I comuni già rivieraschi per l'articolo 52 del testo unico sulle acque compresero la ragione della solidarietà che loro si richiedeva, e, nello stesso spirito solidaristico, la grande maggioranza di essi si costituì in consorzio. Ovviamente i consorzi BIM sorsero in quelle valli nelle quali esistevano impianti per la produzione di energia idroelettrica, essendo del tutto inutile dar vita a tali organi là dove non essendoci concessioni, e quindi nessuna alterazione della situazione fluviale, non si era creato il presupposto, di diritto e di fatto, per la percezione del sovracane.

I consorzi provinciali costituitisi sono, al presente, 73 e raggruppano 2060 comuni montani e 154 comuni rivieraschi non mon-

tani (2), ricadenti nelle regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Abruzzo, Sicilia e Sardegna. Non si sono costituiti consorzi nel Molise, nella Campania, nella Basilicata ed in Calabria, mentre in Puglia non esistono impianti assoggettati al pagamento del sovracanone.

Su un gettito complessivo annuo di sovracanone, ammontante mediamente a 5,8 miliardi di lire, i comuni consorziati ne introitano circa il 78 per cento, pari cioè a circa 4,5 miliardi; quindi, complessivamente, dalla data di entrata in vigore della legge n. 959 del 1953, hanno amministrato circa 100 miliardi di lire. Giova ricordare che, sull'ammontare di questa spesa, i costi di gestione sono, senza tema di alcuna smentita, da annoverarsi tra i più bassi — se non addirittura i più bassi — riscontrati nelle gestioni pubbliche; costi che si possono indicare come esemplari a quanti intendano che sia anche un dovere morale il dedicarsi al servizio delle nostre comunità.

La gran parte di questa somma, spesa in conformità delle linee programmatiche che i singoli consorzi deliberarono nelle forme di legge, ha assolto ad un ruolo insieme provocatore e moltiplicatore degli investimenti. Invero i consorzi hanno usato della più ampia libertà nell'utilizzo delle somme da essi amministrate, pur sempre nell'ambito della prescrizione normativa già citata.

I modi dell'intervento consortile sono gli stessi ben noti nel campo dell'intervento statale: spesa a totale carico dell'ente erogatore, contributi sulle opere decise o realizzate d'intesa con il consorzio da parte dei comuni soci; interventi a riduzione del costo dei mutui o degli interessi sugli stessi; assistenza, di norma, con contributo a fondo perso *una tantum* o per un determinato numero di annualità, nei settori economici, di

(2) Trattasi di comuni ubicati fuori dal perimetro del bacino imbrifero montano ma che, essendo a suo tempo stati dichiarati rivieraschi rispetto al corso d'acqua dato in concessione, fanno parte di diritto del BIM, e perciò del consorzio, ai sensi del quinto comma dell'articolo 1 della legge n. 959 del 1953.

cui è quasi ovunque prevalente il sostegno assentito in favore delle attività agricole.

Non è agevole formulare una stima globale del risultato di queste provvidenze sotto il profilo del valore delle opere agevolate, ma un accurato esame, condotto sul consuntivo delle attività promosse dagli interventi della maggior parte dei consorzi, porta a concludere che il loro effetto moltiplicatore si colloca in un rapporto 1 a 3 circa.

Nè può sottacersi come l'iniziativa dei consorzi BIM sia risultata utile nel riguardo di enti e di associazioni, cui apportarono non solo i mezzi per meglio funzionare, ma, con i mezzi, nuovi incentivanti spunti di programmi e di azioni.

Queste osservazioni evidenziano come la vita dei consorzi si sia svolta in concreta aderenza agli interessi locali. Che ciò sia avvenuto è dimostrato prima dalle deliberazioni dei comuni consorziati, che nel consorzio o per mezzo del consorzio hanno perfezionato, concordemente, il raggiungimento degli obiettivi che in sede di formulazione del bilancio annuale (talvolta parte di un piano di spesa pluriennale) ciascuno di essi aveva approvato; e poi dalle decisioni prese da parte delle autorità tutorie.

Si può quindi, quasi a mo' di conclusione, osservare come i rapporti sorgenti tra i consorziati ed i consorzi si siano svolti in responsabile intesa e come, quindi, a venti anni dalla loro costituzione, i consorzi siano giudicati dai comuni, che liberamente li vollero, utilissimi strumenti per l'attività futura, alla stessa maniera che sono risultati provvidi sin qui.

E pare che gli abilitati a formulare un giudizio, sull'ente da essi voluto, siano e debbano essere, innanzi tutto, i comuni; che, peraltro, ove mai non fossero rimasti soddisfatti del proprio consorzio, avrebbero sempre avuto modo di chiederne lo scioglimento con il conseguente riparto del sovracanone fra di loro. In venti anni non è mai stato avanzato in alcun consorzio, da nessuno dei componenti, la richiesta di scioglimento; anzi, mentre si scrive, se ne stanno costituendo dei nuovi: basta questo a dimostrare la validità dei consorzi e l'interesse alla loro conservazione.

Questi fatti sottolineano come i consorzi BIM si siano inseriti nella multiforme realtà economica e sociale delle nostre vallate. Essi operano nel quadro dei vari organi amministrativi, ponendosi come componente armonica per il raggiungimento, in reciproca cordia ed in scambievole ausilio, di quel progresso per cui furono creati. Adeguandosi alla dinamica della legislazione, essi, poi, si sono fatti validi collaboratori di quella programmazione — esplicitamente promossa dalle più recenti disposizioni in favore della montagna — da cui le popolazioni si ripromettono una nuova efficiente risposta alle loro attese.

Per poter ora adeguare la capacità di spesa dei consorzi e dei comuni ai mutati valori della lira, si propone, con il presente disegno di legge, il raddoppio della misura del sovracanone, di oltre il 100 per cento essendo lo scarto di valore fra la lira del 1953 e quella corrente (3).

(3) Con riferimento agli indici del costo della vita, per trasformare le lire 1953 in lire 1974 si deve moltiplicare il valore delle prime per il coefficiente 2,5889. Le lire del 1962 si devono moltiplicare per il coefficiente 1,9778.

Parimenti si chiede l'adeguamento del sovracanone, di cui all'articolo 53 del testo unico sulle acque e sugli impianti elettrici e della legge 4 dicembre 1956, n. 1377, che viene liquidato in favore dei comuni rivieraschi degli impianti idroelettrici e delle rispettive amministrazioni provinciali. Di questo sovracanone, la cui misura massima era stata stabilita in lire 436 per chilowatt medio a decorrere dal 1° gennaio 1949 e successivamente rivalutata, con legge 21 dicembre 1961, n. 1501, al massimo di lire 800 per chilowatt nominale concesso a decorrere dal 1° febbraio 1962, si propone pure l'adeguamento, portandone la misura massima, per le ragioni sopra espresse, a lire 1.300 per chilowatt nominale medio concesso.

I proponenti il presente disegno di legge si limitano, volutamente, a chiedere il consenso del Parlamento sulla nuova misura dei due sovracanoni in discorso: e ciò anche per economia di tempo e per l'urgente interesse dei comuni rivieraschi e montani e dei consorzi dei comuni dei BIM a poter realizzare le maggiori entrate, onde far fronte al dovere di una spesa sempre più crescente.

DISEGNO DI LEGGE
—

Art. 1.

Il sovracanone annuo, dovuto dai concessionari d'acqua per produzione di forza motrice, di cui al comma ottavo dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 1953, n. 959, è elevato a lire 2.600 per ogni chilowatt di potenza nominale media, risultante dall'atto di concessione.

Art. 2.

I sovracanoni, previsti dall'articolo 53 del testo unico 11 dicembre 1933, n. 1775, modificato dall'articolo 2 della legge 18 ottobre 1942, n. 1426, e, successivamente, dalla legge 4 dicembre 1956, n. 1377, e dalla legge 21 dicembre 1961, n. 1501, non possono superare la somma di lire 1.300 per chilowatt di potenza nominale media concessa.

Art. 3.

La presente legge ha efficacia dal primo giorno del mese successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.