



Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea
magistrale
in Governance
delle
Organizzazioni
Pubbliche

Tesi di Laurea

Sviluppo locale

La narrativa dello
sviluppo: trama per una
nuova governance della
risorsa idrica nel
territorio bellunese

Relatore

Ch. Prof. Paolo Gurisatti

Laureanda/Laureando

Roberto Deon
Matricola 896547

Anno Accademico

2023 / 2024

Introduzione	5
Capitolo I Cornice teorica	7
1.1. Lo sviluppo dei territori e la governance dei beni comuni	7
1.2. Il quadro normativo nazionale e regionale in materia	11
1.3. Le strutture narrative prevalenti	16
Capitolo II Realtà territoriale	23
Capitolo III Lo spazio agenti-artefatti	39
Conclusioni	51
Bibliografia	55
Appendice A	57
Appendice B	59
Appendice C	65
Appendice D	69
Appendice E	75
Appendice F	79
Appendice G	83
Appendice H	85

Introduzione

L'obiettivo di questa tesi è descrivere e analizzare il sistema di governance dell'acqua nel bacino idrografico del Piave bellunese. Secondo alcuni osservatori l'area-sistema della provincia di Belluno, senza interventi delle istituzioni, rischia di non raggiungere l'obiettivo di ridurre il tasso di spopolamento e la progressiva marginalizzazione delle imprese locali (Buciuni e Corò, 2023). Eccezioni importanti esistono sul territorio, come ad esempio le iniziative di Luxottica e Certottica nell'ambito dell'occhialeria, quelle promosse dalle imprese del settore sportivo, con il concorso di strutture private della finanza e della comunicazione, oppure dall'indotto del Food Service Equipment.

Per frenare il declino, le istituzioni territoriali devono affinare la propria azione, che risulta decisiva, oltre agli investimenti delle imprese private e agli interventi "esterni", come quelli decisi dalla Regione Veneto e dal Governo Nazionale per le Olimpiadi Invernali del 2026, o quelli concordati con le province di Trento e Bolzano nell'ambito dei fondi di confine (ODI).

Partendo da questa premessa, questa tesi sviluppa un ragionamento sul bellunese che si concentra sul ruolo delle istituzioni nella valorizzazione della risorsa acqua. La finalità non è proporre una nuova politica industriale per la provincia di Belluno, quanto verificare il modello di governance delle organizzazioni pubbliche (locali) che sono preposte al rafforzamento del vantaggio competitivo locale, attraverso la valorizzazione delle sue specificità.

L'acqua del Piave in provincia di Belluno è un ottimo oggetto di studio, e di analisi sul campo, al quale applicare quanto appreso durante il corso di Politiche Economiche per lo Sviluppo Locale.

Nei capitoli che seguono la tesi analizza, in primo luogo la normativa di riferimento e l'architettura istituzionale bellunese in materia di risorsa idrica e, in secondo luogo, le "narrative" (Lane et al. 2009) che guidano l'azione degli attori sociali pertinenti (Bijker, 1995) coinvolti nella valorizzazione della risorsa a beneficio della comunità locale.

Capitolo I Cornice teorica

1.1. Lo sviluppo dei territori e la governance dei beni comuni

Lo studio delle organizzazioni pubbliche consente di rispondere alla domanda: *come funziona il sistema di quel luogo?*

Il concetto di *sistema* consente di includere nell'analisi una complessità di attori che hanno compiti che riguardano la sfera pubblica, i quali non sono quindi solamente le amministrazioni pubbliche, ma tutti quegli attori come organizzazioni del Terzo settore, imprese, professionisti, persone influenti che si occupano a vario titolo di beni e servizi pubblici. L'analisi della governance di un bene pubblico deve quindi cercare di avvicinarsi il più possibile a questa idea di abbracciare l'intero arco di attori coinvolti.

L'approccio suggerito da Lane e altri privilegia una lettura "dinamica" del sistema, inteso come "processo", all'interno del quale i diversi agenti interpretano ruoli, producono artefatti e azioni, in relazione a una "narrazione" condivisa, o narrativa (si veda a questo proposito, Lane et al., 2009). Tale "narrazione" prende forma grazie a istituzioni (scaffold/impalcature) che svolgono funzioni di indirizzo a lungo termine nella comunità locale (livello "macro") ed è continuamente modificata da esperienze innovative (a livello "meso" e "micro").

La nostra analisi parte dunque dalla ricognizione delle disposizioni normative sulla gestione di un determinato bene o servizio pubblico (l'acqua nel caso bellunese), cioè quale competenza-compito il quadro normativo nazionale attribuisce, in linea teorica, ad alcuni soggetti specializzati, per poi proseguire con una ricerca sul campo del reale stato di fatto, assimilabile a una sorta di mappatura del sistema che ruota attorno a quel bene o servizio pubblico, anche a prescindere dal quadro normativo nazionale.

Attribuisce alle norme e alle istituzioni pubbliche (livello "macro" standard) una notevole importanza nel comportamento degli agenti sociali. Tuttavia, presta attenzione anche al ruolo di altre istituzioni territoriali, non pubbliche, che influenzano tale comportamento e l'interpretazione locale della norma generale (livello meso e micro).

La nostra ricerca non è dunque esclusivamente normativa o bibliografica, ma include interviste e racconti di chi vive nelle diverse istituzioni (pubbliche e non) e le influenza a livello locale.

Da questo approccio deriva l'implicazione che ciascun sistema locale è differente dagli altri e funziona, oppure si inceppa, a modo proprio. Qualsiasi politica deve essere quindi costruita partendo dalla ricognizione delle diverse “scaffold” e “coalizioni” presenti nel territorio, che influenzano le azioni e attribuzioni dei diversi agenti ai medesimi “oggetti di policy” (nel nostro caso l'acqua e il sistema di gestione delle risorse idriche).

Secondo questo tipo di approccio la governance del sistema non è mai calata dall'alto, applicando modelli che hanno funzionato altrove, ma segue piuttosto un processo *middle-top-down*, in cui “alcuni” attori chiave propongono soluzioni che le istituzioni di livello superiore accettano *ex-post* e codificano in un quadro generale. Per questo sono importanti le politiche di sviluppo locale, cioè costruite appositamente per funzionare in un determinato sistema locale, perché generano innovazione istituzionale.

La concezione delle politiche economiche di sviluppo locale adottata in questa tesi privilegia l'approccio organizzativo del tipo *middle-top-down* (Nonaka e Takeuchi, 1997), alternativo agli approcci tradizionali al tema dell'innovazione: *top-down* oppure *bottom-up*.

Tale approccio enfatizza il ruolo delle élite locali (*middle*), che sperimentano deviazioni dalla “*struttura narrativa standard*” (quella suggerita da norme consolidate e buone pratiche) e giungono a proporre innovazioni alle istituzioni (*top*), le quali poi indicano la direzione da seguire attraverso norme valide per la collettività (*bottom*), proprio perché riconoscono alle élite locali un’“autorità” in materia, nel nostro caso gestione della risorsa acqua e del sistema idrico, che supera il valore della norma e del paradigma narrativo dominante.

L'importanza di queste élite nei processi di sviluppo locale, e del livello “meso”, è fornita da Gurisatti (2011) che utilizza l'acronimo TIGER, *Trust Interface for Generative Enterprise Relationships*, per rappresentare ruolo e competenze di specifici agenti locali che svolgono funzioni di innovazione riconosciute all'interno di specifiche comunità.

Nel seguito, per élite si intendono gli attori privilegiati in un determinato settore dell'economia di un territorio, coloro che lo conoscono meglio, che sono costantemente in contatto con gli attori all'avanguardia nel mondo e che si muovono sulla frontiera dell'innovazione. Seguendo la teoria del “progetto perfetto” (Lane et al, 2009), per mettere in atto una politica di sviluppo queste élite vengono reclutate da un *team leader*, il quale ha il compito di fare sintesi (*alignment*) fra tutti gli attori interpellati per poi

proporre la direzione da intraprendere (su cui tutti concordano) alle istituzioni. Queste ultime, devono dimostrarsi flessibili e capaci di accogliere e promuovere cambiamenti, anche culturali. Per l'efficacia di una politica concentrata in un territorio è fondamentale che tutta la comunità sia d'accordo con il nuovo percorso da intraprendere, ne concepisca la necessità e ne condivida i principi (la coerenza narrativa / di senso). In questo modo il territorio può trovare la propria **specifico traiettoria evolutiva**, diventando un'industria diffusa (o distretto), un sistema di mercato fatto da istituzioni e imprese, tecnici e professionisti, associazioni e cittadini che condividono una narrativa comune sulla traiettoria di sviluppo da perseguire.

Il presente lavoro punta a fare una ricognizione degli attori (istituzioni, esperti, persone influenti), degli artefatti (opere, servizi, potenzialità) e delle attribuzioni (cosa pensa un attore degli altri attori e degli artefatti) che compongono il sistema dell'acqua nel territorio del Piave bellunese. Attraverso alcune interviste qualitative cerca di far emergere le attribuzioni che ciascun agente utilizza per interpretare il sistema ed eventualmente di scovare qualche situazione di *alignment* fra esse.

L'elemento chiave da tenere in considerazione è la natura economica dell'acqua. Nel parlato di tutti i giorni si dice "acqua bene comune", che nella declinazione economica dei *commons* significa che è un bene non esclusivo, nel senso che non è possibile escludere nessuno dal suo utilizzo (l'acqua si trova in natura, pressoché ovunque), ma rivale, cioè che il godimento di una certa quantità del bene da parte di un individuo fa sì che la medesima quantità non sia più disponibile per gli altri (Ostrom, 2006).

Secondo questa impostazione l'acqua è una risorsa naturale, che appartiene a tutti e che è gestita collettivamente (dalla complessa architettura istituzionale che vedremo in seguito). La collettività stabilisce delle regole per il suo consumo (che, come detto, è rivale) e affida alle istituzioni il compito di gestire la risorsa.

In concreto, questo modo di concepire il bene acqua si rispecchia pienamente in alcune caratteristiche dell'ordinamento italiano. Ai sensi dell'art. 822 c.c., l'acqua fa parte del **demanio pubblico**, con la conseguenza di diventare un bene indisponibile (non può essere alienato in alcun modo), che non può essere sottratto alla disponibilità pubblica, che appartiene a tutti i cittadini e che deve essere protetto e tutelato dallo Stato.

Mentre da una prima lettura parrebbe che la definizione civilistica si rifaccia al concetto di bene pubblico "puro" (l'acqua è di tutti e quindi nessuno può essere escluso dal suo

consumo), nella realtà il sistema pensato per gestirne gli utilizzi è quello di un **bene comune**.

L'ordinamento giuridico italiano stabilisce infatti le modalità con cui possono essere date in **concessione** dall'autorità pubblica (da enti diversi a seconda del caso) alcune quote della risorsa idrica disponibile, che però, essendo concettualmente inalienabile e di proprietà pubblica, devono essere restituite all'ambiente dopo l'utilizzo.

Questo è lo schema sotteso alla concessione delle **derivazioni** d'acqua, per usi diversi (agricolo, industriale, idroelettrico), secondo quantità massime stabilite, seguendo precise modalità con cui deve avvenire l'approvvigionamento della risorsa e poi la sua restituzione in natura, e con il controllo di un'autorità preposta. I concessionari, cioè coloro che beneficiano di più acqua rispetto alla restante parte della comunità, pagano dei **canoni** alla collettività, instaurando così un sistema di mercato desiderabile del bene comune acqua.

Vi sono poi altri punti di vista che si possono adottare. Per esempio, il modello di gestione del servizio idrico integrato, cioè del servizio di gestione dell'acqua a uso potabile, può essere descritto sotto la lente di un bene di club. Questa tipologia corrisponde ai beni esclusivi ma non rivali, il cui accesso è consentito solo agli iscritti di un ipotetico club, i quali, una volta pagato l'ingresso, beneficiano tutti degli stessi beni. L'esempio può essere quello di un centro sportivo oppure delle autostrade: si paga per le attrezzature, le infrastrutture e i servizi connessi, si beneficia tutti dello stesso bene e chi non paga non entra.

Ecco quindi, ritornando al tema del servizio idropotabile, che si paga l'allacciamento alla rete dell'acquedotto e la tariffa annuale. Una volta che si fa parte della rete di beneficiari, l'acqua dovrebbe sempre arrivare al nostro rubinetto, e al gestore dell'infrastruttura poco importa quale "socio del club" faccia scorrere o meno l'acqua. Tanto è vero che nella tariffa non si paga l'acqua consumata, ma bensì i costi di gestione del servizio e gli investimenti infrastrutturali. Il consumo diventa il criterio di ripartizione dei costi fra i beneficiari del servizio e qualora un utente volesse recedere dal servizio, la sua quota sarebbe spalmata sugli altri.

Tutto questo serve a spiegare quanto complessa sia la materia idrica. Basti pensare che non abbiamo preso in considerazione l'industria delle bibite in bottiglia, per cui l'acqua

diventa una materia prima, oppure casi di acquedotti privati o appartenenti a usi civici che si trovano in alcune zone montane del bellunese.

L'importante è comprendere che la gestione di questo particolare tipo di bene è molto più complessa di un bene privato o di un bene pubblico "puro". Lo sfruttamento economico di essa non può essere svolto in modo desiderabile dalla società secondo le regole del mercato, ma devono essere tenuti in considerazione i valori della comunità e la presenza di elementi descritti in sociologia come fiducia, senso di comunità, responsabilizzazione (Hess C. and Ostrom E., 2009).

In conclusione, gli elementi teorici richiamati in questa introduzione costituiscono le premesse necessarie per provare ad applicare il nuovo modello di politica di sviluppo locale elaborato da Lane e altri ricercatori, al territorio bellunese e al suo patrimonio idrico.

1.2. Il quadro normativo nazionale e regionale in materia

Il testo di legge che ha riordinato la materia della gestione dell'acqua è d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 «Norme in materia ambientale» (o Testo Unico Ambientale oppure Codice dell'ambiente), la cui Parte III è interamente dedicata alle «Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche».

Il disegno ideale del legislatore è che l'acqua possa essere utilizzata, a vari fini, ma debba in qualche modo ritornare sempre all'ambiente. Il sistema delle concessioni si basa su questo principio. L'acqua può essere derivata dai corsi d'acqua, innanzitutto garantendone il deflusso minimo vitale (non ne deve essere prelevata troppa), ai sensi dell'art. 56, lett. h), e poi, non potendo nessuno impossessarsi del bene demaniale, deve essere restituita. Colui che vuole ottenere la concessione di una certa quantità d'acqua deve illustrare all'autorità pubblica come sarà reimpressa nel fiume a valle della centrale idroelettrica, oppure dopo aver raffreddato gli impianti industriali, o in uscita da un sistema di canalizzazioni irrigue. Allo stesso modo è stato concepito il servizio idrico integrato, prevedendo che il gestore debba sia garantire l'approvvigionamento dell'acqua alle utenze, sia il loro corretto smaltimento e la successiva depurazione.

Le competenze in materia di demanio idrico sono concorrenti tra Stato e Regioni, e in alcuni casi anche riservate agli Enti locali. In diversi articoli della Parte III del Testo Unico Ambientale (TUA) sono attribuite le competenze ai singoli ministeri, alle regioni, ai comitati interministeriali, all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale e alla Conferenza Stato-Regioni.

Una peculiare istituzione è l'Autorità di bacino distrettuale, con compiti di pianificazione, indirizzo, controllo e coordinamento relativamente a ciascun distretto o bacino idrografico.

È possibile quindi distinguere tre assetti normativi e istituzionali diversi a seconda che l'acqua sia oggetto di concessione per essere sfruttata a fini vari (idroelettrico, irriguo, industriale, ecc.), sia gestita per l'utilizzo idropotabile, oppure si trovi nei corpi idrici e nell'ambiente in generale e debba essere talvolta protetta e tutelata, talvolta agente da cui proteggersi e tutelarsi.

Per quanto riguarda le derivazioni d'acqua a scopi produttivi, lo schema tracciato dalla normativa delinea un sistema di godimento del bene comune. Infatti, la risorsa idrica viene riconosciuta come bene che non può essere oggetto di compravendita, poiché appartiene al demanio pubblico, cioè alla collettività. Tuttavia, la collettività può essere soddisfatta se si istituisce un sistema di mercato del bene gestito da un'autorità pubblica, che faccia rispettare le regole istituite e che in qualche modo produca dei vantaggi per la comunità. Così si legittima l'autorizzazione a prelevare e utilizzare l'acqua dietro il pagamento di un canone, o **derivazione**.

Il processo per ottenere una concessione d'acqua, per sommi capi, inizia con la presentazione di una domanda all'autorità competente, oppure con la pubblicazione di un avviso da parte dell'autorità pubblica per l'assegnazione della derivazione. In questa fase vanno specificate la quantità d'acqua richiesta, l'uso a cui sarebbe destinata, le opere necessarie per derivarla e le modalità per restituirla all'ambiente. Successivamente, la domanda o le risposte all'avviso vengono valutate dall'autorità competente e viene rilasciata l'autorizzazione per lo sfruttamento della risorsa, congiuntamente al calcolo del canone da versare.

L'autorità competente è individuata in ragione della territorialità dell'opera, secondo il principio di sussidiarietà verticale (se un progetto di derivazione insiste sul territorio di due regioni, è giusto che venga valutata da un ente di livello superiore), e delle

disposizioni di legge. L'art. 61, co. 3 del TUA stabilisce che ricadano nella competenza delle regioni gli invasi con sbarramenti che non superino i 15 metri di altezza e che non contengano più di 1.000.000 di metri cubi d'acqua.

Spetta quindi allo Stato autorizzare opere idrauliche che eccedano almeno uno dei due criteri, oltre che definire le norme generali e i principi fondamentali a cui le regioni devono attenersi e i criteri per le valutazioni ambientali. Nelle valutazioni preordinate alla concessione di derivazioni d'acqua si deve tener conto delle normative vigenti, anche quelle europee, e della necessità di tutelare il bene comune. Le risorse idriche devono essere tutelate dall'inquinamento e da un eccessivo sfruttamento, l'ambiente e la biodiversità devono essere protetti e infine è importante tenere conto delle disponibilità d'acqua, al fine di evitare conflitti tra gli utilizzatori.

Fanno eccezione le opere che rientrano nello spazio di azione delle autorità locali che godono di un trattamento differenziato, come le province autonome del Trentino - Alto Adige. Questo fattore complica ulteriormente il quadro, in particolare quando gli invasi si trovano in un territorio ma a ridosso di un altro¹.

Il **servizio idrico integrato** è organizzato secondo una logica propria. La struttura istituzionale attuale è quella disegnata dalla Legge 5 gennaio 1994, n. 36 «Disposizioni in materia di risorse idriche», nota come Legge Galli, poi fatta propria dal TUA nella Parte III, Sezione III, Titolo II «Servizio idrico integrato». Il concetto di servizio idrico integrato è stato introdotto per ordinare la materia del servizio idrico a uso idropotabile, cioè l'acqua che scorre negli acquedotti ed entra nelle case. Il legislatore ha voluto riunire in unico concetto tutte le fasi legate a questo servizio, dalla captazione dell'acqua fino alla sua restituzione all'ambiente. Opere di presa, rete acquedottistica, rete fognaria e sistemi di depurazione devono essere quindi gestiti unitariamente. Contestualmente, il

¹ È il caso dell'impianto Val Schener-Moline, il cui bacino è quasi tutto in Trentino (diga Val Schener sul torrente Cismon), mentre la centrale ricade in Comune di Sovramonte (BL). Questo impianto è gestito dalla Provincia di Trento e i canoni sono suddivisi fra le due Province. Altri due casi particolari sono il Lago di Fedaiia, interamente in territorio trentino, che alimenta in parte la centrale idroelettrica di Malga Ciapela, in Comune di Rocca Pietore (BL), e la piccola derivazione del bacino di Cavia, che ricade prevalentemente in Trentino e alimenta la centrale in Comune di Falcade (BL). Dall'altro lato, sul fronte friulano, ci sono gli impianti di Caneva e Livenza, in Provincia di Pordenone, che vengono alimentati, dal Lago di S. Croce e le acque del Piave.

servizio andava riorganizzato in modo omogeneo nel territorio nazionale e non più lasciato alla discrezione dei comuni.

Per questo, il territorio nazionale è stato diviso in Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) per la gestione del servizio idrico integrato, pressoché corrispondenti a bacini idrografici o a porzioni di essi e comunque definiti dettagliatamente dalle regioni. In ciascun ATO deve essere affidato il servizio a un unico gestore, che l'ente di governo dell'ambito dovrà controllare e indirizzare. Il gestore, sia esso pubblico o privato, deve essere individuato seguendo procedure di evidenza pubblica, a eccezione del ricorso all'*in-house providing*.

L'infrastruttura esistente rimane di proprietà dei comuni e viene presa in carico dal gestore per la durata dell'affidamento. Gli investimenti da effettuare sono quelli individuati dall'ente di governo dell'ambito attraverso la debita programmazione pluriennale. La risorsa idrica rimane – ovviamente – di proprietà pubblica e non è oggetto di scambio commerciale tra gestore e utenti. Infatti, in tariffa (cioè, in “bolletta”) gli utenti pagano i costi di gestione del servizio e gli investimenti realizzati, secondo il piano economico finanziario (pef) predisposto dall'ente d'ambito. Il consumo d'acqua può essere utilizzato come criterio di riparto del totale scaturito dal pef sulle utenze (chi consuma di più, paga di più), ma è importante comprendere che il bene oggetto del servizio, cioè la risorsa idrica, non abbia assolutamente valore economico². All'interno dell'ATO, il servizio viene erogato in regime di monopolio, a differenza di altri servizi pubblici locali a rete, come l'energia elettrica o il gas³. Per rendere chiaro il concetto, qualora un utente chiuda

² Per precisione, un valore all'acqua “alimentare” viene dato: come per le derivazioni a uso produttivo, anche per la derivazione di acque a uso idropotabile deve essere corrisposto un canone.

³ Questa distinzione non è di poco conto. La scelta del gestore del servizio idrico integrato avviene attraverso una procedura a evidenza pubblica di concorrenza “per il mercato”: dopo l'esperimento della gara, il vincitore opera in condizione di monopolio fino all'indizione di una nuova procedura (ricordano l'eccezione rappresentata dall'affidamento *in-house*. Invece, per i due servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica menzionati (energia e gas), ma anche per altri, come la telefonia o il trasporto aereo di linea, la concorrenza avviene “nel mercato”, poiché è il consumatore/utente a poter scegliere l'operatore a cui affidarsi. Le conseguenze e implicazioni di questa differenza sono fuori dalla portata del presente lavoro, ma possono diventare rilevanti. Per esempio, si pensi che i servizi in questione sottostanno alla medesima Autorità indipendente, la Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA), che ha fra i propri scopi quello di tutelare i consumatori. Nel caso di servizio affidato *in-house*, ci si trova nella situazione in cui un'Autorità di regolazione economica (rapporto consumatore/venditore) va a disciplinare un rapporto tra utente e pubblica amministrazione (il cittadino e la propria amministrazione comunale).

la propria fornitura di acqua, la sua tariffa andrebbe comunque coperta “spalmandola” sugli altri utenti, perché devono essere in ogni caso coperti i costi al gestore.

L'affidamento del servizio idrico integrato è materia complessa. Mentre lo spettro di una “privatizzazione”, ovviamente limitata alla sola gestione, sempre e comunque sotto il controllo e l'indirizzo di un'autorità pubblica, ha sollevato proteste di massa e portato all'indizione dei referendum abrogativi del 2011, nemmeno la soluzione interamente pubblica, vale a dire con l'affidamento del servizio a una società *in-house*, è priva di difetti e criticità. In questa configurazione, i sindaci dei comuni dell'ATO formano contemporaneamente la plenaria dell'ente di governo (controllore) e l'assemblea dei soci del gestore (controllato). Non è assolutamente mia intenzione esprimere giudizi di valore, limitandomi a evidenziare le situazioni, come quella appena illustrata, che assumono un certo interesse sotto la lente della governance delle organizzazioni pubbliche.

Infine, vi è poi il terzo profilo della risorsa idrica di cui si occupa la legislazione, vale a dire tutta l'acqua che è nell'ambiente. Il Codice ambientale fa riferimento alla **difesa del suolo**, descritta come «il complesso delle azioni e attività riferibili alla tutela e salvaguardia del territorio, dei fiumi, dei canali e collettori, degli specchi lacuali, delle lagune, della fascia costiera, delle acque sotterranee, nonché del territorio a questi connessi, aventi le finalità di ridurre il rischio idraulico, stabilizzare i fenomeni di dissesto geologico, ottimizzare l'uso e la gestione del patrimonio idrico, valorizzare le caratteristiche ambientali e paesaggistiche collegate» (art.54, lett. u). In questo ambito la competenza è principalmente delle regioni, con lo Stato che svolge attività di pianificazione e controllo attraverso i propri ministeri e dipartimenti ministeriali, oltre che attraverso le autorità di bacino, dove siedono anche rappresentanti delle regioni. Ciascuna regione può adottare il modello organizzativo che ritiene opportuno e finanziare con risorse del proprio bilancio le attività necessarie.

Appartiene a questa terza “sfera” della risorsa idrica il compito di tutelare dal punto di vista ambientale il bene pubblico. I livelli normativi sono molto intrecciati, con direttive europee (vedi Deflusso Minimo Vitale e poi Deflusso Ecologico) che devono essere recepite a livello nazionale, lasciando comunque spazi di interpretazione alle regioni. La tutela dei corpi idrici riguarda le valutazioni di impatto ambientale, che vengono eseguite nel territorio nazionale da molti enti diversi (sia statali, sia regionali e locali).

Ma forma parte di questo terzo blocco anche l'attività di prevenzione dei danni che l'acqua può causare alla collettività. Le autorità di bacino elaborano dei piani dove vengono catalogate le aree a maggior rischio, le opere prioritarie e le prescrizioni che cittadini, imprese ed enti pubblici devono osservare nel pianificare le proprie attività e investimenti. Da questi documenti scaturiscono gli elenchi di opere che le regioni devono portare avanti e la serie di vincoli da rispettare nella programmazione urbanistica e territoriale.

Un fattore comune che si è introdotto nello scenario di tutte le varie accezioni della risorsa idrica è rappresentato dai cambiamenti climatici. Se la gestione dell'acqua appare come una materia molto complessa anche in tempi di relativa stabilità di norme, narrazioni e paradigmi scientifici, lo è ancor di più in un contesto in rapida evoluzione. La domanda è quindi se il tradizionale modello amministrativo-burocratico possa essere adatto a gestire la complessità appena descritta o debba affrontare innovazioni inedite nel ruolo e nella divisione dei compiti tra gli agenti (pubblici e privati, individuali e collettivi) che sono chiamati ad amministrare la risorsa a livello locale.

Per approfondire questo aspetto, sempre utilizzando l'approccio middle-up-down, il presente lavoro ha tentato di individuare le narrazioni prevalenti tra i componenti riconosciuti dell'élite locale, le tensioni che emergono tra queste narrazioni e il quadro normativo, e le possibili innovazioni che tali tensioni possono introdurre nel sistema idrico del bellunese.

1.3. Le strutture narrative prevalenti

Il presente paragrafo intende adottare l'approccio suggerito da Lane nella sua analisi delle politiche per lo sviluppo locale.

Come già detto, le traiettorie di sviluppo dei territori sono una diversa dall'altra; pertanto, in questa tesi non tentiamo di assimilare il territorio bellunese ad altri casi di successo, né tantomeno cerchiamo di applicare un modello economico per elaborare una proposta standard. L'obiettivo invece è quello di mettere in pratica gli insegnamenti di Lane e del suo gruppo di ricerca, procedendo alla ricognizione della narrativa prevalente nello *status quo* bellunese, dialogando con i rappresentanti delle istituzioni e gli attori privilegiati responsabili, nel bene e nel male, di eventuali deviazioni dalla linea di valorizzazione

dell'acqua tracciata dal dopoguerra a oggi, in larga misura attraverso le concessioni idroelettriche, le azioni di bonifica e gli interventi di compensazione previsti dalle l. 959/53 sui Consorzi BIM.

Lo sviluppo economico, secondo la teoria del ciclo del prodotto, trova il proprio limite nel raggiungimento di un certo livello di crescita. L'economia inizia a crescere nella fase in cui vengono introdotte le innovazioni, accelera vertiginosamente nella fase dello sviluppo di queste innovazioni (*boom* economico), salvo poi rallentare la crescita nel momento in cui le innovazioni sono consolidate (e non sono più tali) e infine si assesta, quasi adagiandosi, a un livello di benessere superiore a quello di partenza. Da questo punto, per migliorare le condizioni raggiunte è necessario introdurre altre innovazioni. In alternativa, in un'economia aperta in cui i territori sono in competizione, alla fase di maturità raggiunta segue inesorabilmente il declino, dapprima comparativo e poi anche in termini assoluti.

Questo percorso lo ha attraversato anche la Provincia di Belluno. Dopo decenni di crescita, spinti dal passaggio da un'economia rurale a un modello industriale, dall'innalzamento del livello medio di istruzione e da un contesto regionale e nazionale favorevole, il bellunese si trova oggi a veder calare drasticamente le sedi d'impresa e soprattutto la popolazione.

Ritornando però all'impostazione voluta per questa tesi, non proseguiremo effettuando un'analisi del contesto, portando dati e numeri dello spopolamento e di altri indicatori di declino, anche perché ne vengono fatte a sufficienza nei tavoli programmatori delle varie istituzioni (GAL, IPA, Piani di Zona, Camera di Commercio, Ufficio di Statistica della Provincia di Belluno).

Per dare coerenza all'impostazione teorica del paragrafo 1.1, proveremo a delineare la narrativa dominante e a formulare un'ipotesi di narrativa alternativa.

La prima narrativa (Narrativa 1), quella dello *status quo* e dei decenni di sviluppo passati, è costruita attorno a una politica economica per lo sviluppo del bellunese basata sulla possibilità di creare valore aggiunto dall'acqua, attraverso la produzione di energia idroelettrica.

Fin dai primi anni del secolo scorso, diverse società private (all'interno di uno specifico sistema di concessioni e di interazioni tra Stato e imprese private) si sono impegnate negli

investimenti necessari a sfruttare la risorsa. Nel caso specifico dell'acqua del Piave i soggetti che hanno dominato la scena sono stati la Società del Cellina e la Società Adriatica dell'Energia (SADE, che ha incorporato la Società del Cellina). Fino alla creazione dell'ENEL, lo Stato centrale ha rinunciato a investire direttamente nella produzione di energia, limitandosi a definire regole di concessione e di eventuale compensazione dei territori di montagna. I testi che disciplinano questo sistema di interazioni sono il Regio Decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 «Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici» e successivamente, nella logica di sviluppo territoriale che più ci interessa, la Legge 27 dicembre 1953, n. 959 «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».

Questa legge, di semplice lettura, composta di soli quattro articoli, contenuti in appena due pagine di Gazzetta Ufficiale, istituisce i bacini imbriferi montani, i relativi consorzi di comuni e il sovraccanone che essi riceveranno dai concessionari. Così i territori hanno ricevuto i pezzi per costruire il motore del proprio sviluppo.

Lo schema narrativo di questo provvedimento prevede la seguente “logica”:

- lo sviluppo economico si concentra nelle aree urbane, dove si insediano grandi imprese che sfruttano economie di scala
- la montagna svolge una funzione ancillare nello sviluppo economico del Paese, poiché dispone di abbondanti risorse, idriche (nevai, ghiacciai, torrenti e fiumi), umane (esercito industriale di riserva) e ambientali, ma non può valorizzarle in proprio;
- per evitare squilibri sociali e territoriali eccessivi, lo Stato interviene a compensare i territori di montagna, attraverso la redistribuzione di una parte degli utili idroelettrici e la programmazione di interventi speciali a sostegno delle popolazioni residenti (con ridotto accesso alla modernità).

La nascita dei Consorzi BIM, delle Comunità Montane, dei GAL e di altre strutture locali di servizio (finanziate dallo Stato, dalle Regioni o dalle politiche europee) è progettata come soluzione organizzativa adatta alle attività di “compensazione”.

Negli anni '80 questo schema narrativo è stato parzialmente rivisto, poiché la vicinanza dei distretti e delle attività manifatturiere pedemontane (nel Veneto e nel Bellunese in particolare) ha spostato il modello di policy verso le infrastrutture di accesso, attribuendo

ai piccoli comuni e alle contrade montane la funzione di luoghi di residenza per lavoratori pendolari o come “sedi distaccate” di attività distrettuali.

Inoltre, lo sviluppo del mercato turistico (estivo e invernale) ha introdotto una variante nel modello di sviluppo montano (in una parte consistente del territorio bellunese) degli anni '80. Una parte degli investimenti privati si è diretta al mercato immobiliare, allo sviluppo di strutture di ospitalità e alla costruzione di infrastrutture dedicate (i.e. impianti di risalita, skipass, nuove infrastrutture di mobilità).

Tuttavia, salvo casi particolari (i.e. laghi artificiali, come attrazione turistica), il modello di valorizzazione delle risorse idriche non è mutato. ENEL, al tempo ancora società pubblica, poi privatizzata a partire dagli anni '90 (anche se lo Stato rimane azionista principale), al posto dei privati e nuovi concessionari locali (ACSM... nel caso bellunese le grandi derivazioni sono quasi tutte di ENEL, i concessionari locali sono comuni, Bim e privati che hanno solo piccole derivazioni), hanno continuato a sfruttare la produzione di energia idroelettrica per il mercato nazionale come fonte di profitti da re-investire sul territorio.

Oggi possiamo ipotizzare che questa traiettoria di sviluppo abbia raggiunto la propria maturità e che per il bellunese serva una risposta diversa. Nello scenario odierno, rispetto al 1953, sono presenti nuovi fattori di sfida, ma anche nuove opportunità, che ci spingono a delineare una narrativa alternativa (Narrativa 2).

I cambiamenti climatici (Boccaletti, 2022), con la riduzione delle scorte d'acqua in quota, la domanda di flussi idrici per usi diversi dalla produzione idroelettrica (e la diffusione di nuove tecniche di produzione di energia) introducono la possibilità di creare valore aggiunto dall'acqua, attraverso soluzioni diverse dalla produzione di energia idroelettrica. Se cambia lo scenario, deve cambiare anche la narrativa.

Il bellunese è a un bivio: continuare a interpretare la Narrativa 1, con eventuali aggiustamenti nel ruolo degli agenti propri di quella narrativa (ENEL, Consorzio BIM, Provincia, Unioni Montane, GAL, ecc.) oppure “sperimentare” uno schema di gioco che punti a deviare la risorsa idrica verso un nuovo sistema di mercato, all'interno del quale nuovi concessionari, nuove imprese e nuove istituzioni (ad esempio i Consorzi di Bonifica, il Genio Civile, le associazioni di consumatori d'acqua...) assumano nuovi ruoli (Narrativa 2).

Il simbolo di questo cambiamento, a livello istituzionale (o nella prospettiva suggerita da Lane et al. della “*scaffold*” che cambia), sarebbe rappresentato dalla gestione dell’acqua non più in mano all’ENEL e allo Stato nazionale (o a concessionari della UE), ma ad altre istituzioni regionali e territoriali, coordinate dal Genio Civile, organo pubblico competente sull’acqua, dal Consiglio di Bacino e da istituzioni per lo sviluppo (GAL, IPA, ecc.), che cambiano ruolo, competenze, funzione e identità.

Gli agenti in gioco sono individuati dalla normativa, già descritta nel paragrafo 1.2 e che declineremo nella realtà bellunese nel prossimo capitolo, e anche dall’esperienza nel territorio.

È possibile infatti che attori non formali, che non ricoprono ruoli di vertice nelle strutture coinvolte, siano riconosciuti come *policy makers*, o come registi della scena, grazie alla loro autorevolezza, competenza e rete di conoscenze. L’evento che può cambiare la trama, scombinando l’intreccio originale, è la scadenza delle concessioni idriche nel 2029. Per non subire passivamente lo strapotere dell’ENEL⁴, unitamente alla coalizione di concessionari a valle dei sistemi idroelettrici e in particolare dei consorzi di bonifica, come accaduto nello scorso secolo (D’Alpaos, 2023), il territorio bellunese deve farsi trovare pronto, con idee ben chiare e uomini competenti a disposizione.

Se si riescono a far emergere dagli attori chiave delle attribuzioni comuni si può preparare un’ipotesi progettuale che la provincia di Belluno può mettere sul tavolo nel 2029. Si può quindi formare, se gli attori lo concordano, una coalizione alternativa a quella che ha dettato lo sviluppo del territorio bellunese dagli anni ’50 a oggi, che sembra aver esaurito la sua forza propulsiva.

Il nuovo schema narrativo che proponiamo (Narrativa 2) in prospettiva del 2029 prevede la seguente logica:

- per una nuova fase di sviluppo economico è necessario rinnovare il patto tra le “terre basse” e “terre alte”, non più basato su un meccanismo di restituzione di una parte del valore aggiunto dalle prime alle seconde, ma basato su un principio

⁴ La posizione dominante di ENEL non è per forza dettata da cattiva fede o smania di arricchimento, ma anche dal semplice fatto che hanno gestito l’acqua per oltre un secolo, possiedono competenze e conoscenze più di chiunque nel territorio (tecnici e ingegneri) e per natura sono portati a pensare a un orizzonte temporale più esteso (ritorno degli investimenti) rispetto a quello delle istituzioni (mandato elettorale).

di reciprocità, poiché nessuna delle due parti può perseguire la propria traiettoria di sviluppo prescindendo dal coinvolgimento dell'altra;

- la montagna può svolgere una funzione “chiave”, se impara a produrre/distribuire una risorsa scarsa (l'acqua), attraverso nuovi processi di valorizzazione in proprio;
- per costruire un nuovo equilibrio tra settori dell'economia (manifattura, turismo e terziario avanzato) e tra residenza e lavoro, serve un programma di sviluppo locale che parta da una diversa divisione delle responsabilità di investimento, tra pubbliche e private, locali e multinazionali (Buciuni e Corò, 2023), ma che segua un canovaccio comune, indirizzato da un *policy maker* attento alle dinamiche recenti dello sviluppo globale, ma anche soprattutto al ruolo delle periferie industriali
- un nuovo livello di coordinamento è indispensabile tra le diverse istituzioni che gestiscono lo sviluppo territoriale, in nome e per conto dei residenti e dei loro rappresentanti (sindaci in primo luogo), secondo una logica di cooperazione alla Ostrom e non più secondo una divisione dei compiti e delle responsabilità tra controllori e controllati di “*ispirazione europea*” e neoliberale.

Capitolo II Realtà territoriale

Paragrafo 2.1 Architettura istituzionale per la gestione della risorsa idrica

Il territorio della Provincia di Belluno e quello del bacino idrografico del fiume Piave sono in gran parte sovrapponibili, come facilmente osservabile in Figura 1.

Figura 1. Bacino del fiume Piave



Fonte: Autorità di Bacino Distrettuale Alpi Orientali

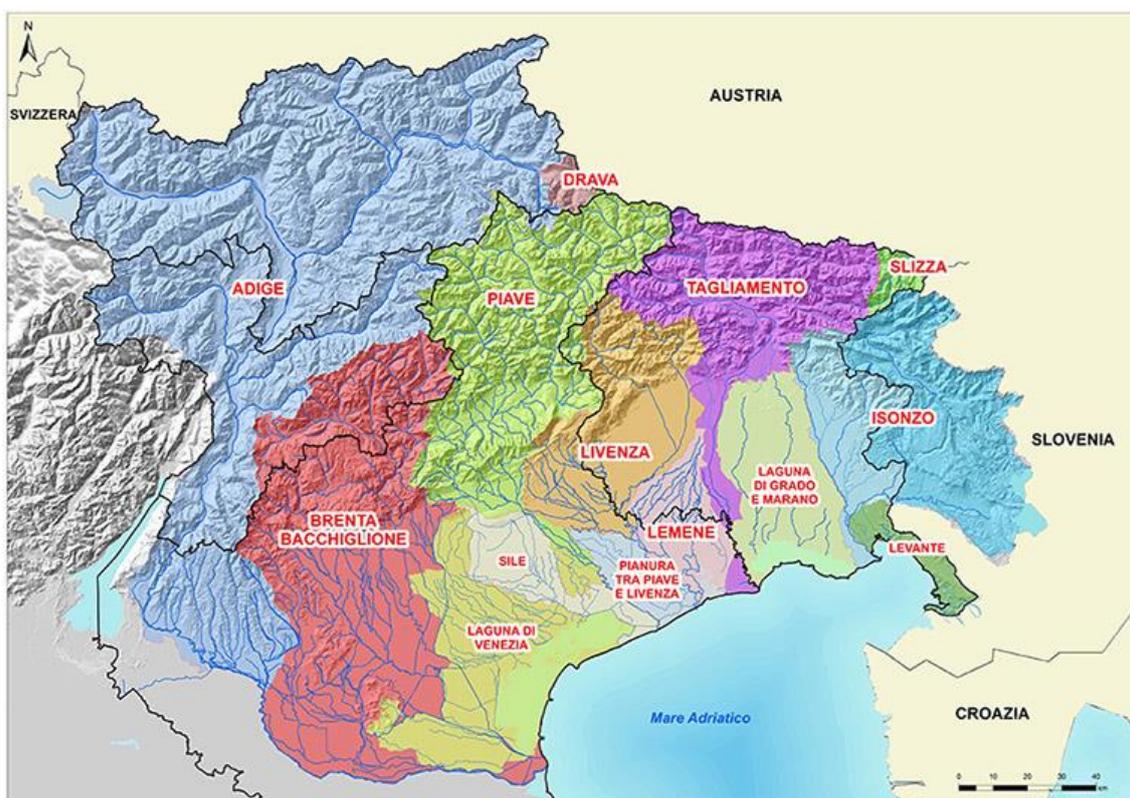
Il fiume Piave nasce alle pendici del monte Peralba e attraversa tutta la latitudine della Provincia di Belluno. Prima di sconfinare in Provincia di Treviso, nei pressi di Segusino, il confine del suo bacino idrografico corre molto vicino al confine amministrativo della provincia dolomitica. Riceve acqua dal Cadore e dal Comelico, dall'Agordino e

dell'Ampezzano, dallo Zoldano e dal Longaronese. Proprio nei pressi di Longarone il bacino del Piave compie uno dei più significativi scostamenti dai confini provinciali, raccogliendo le acque friulane del Vajont.

Più a valle, tutti i comuni bellunesi rientrano nel medesimo bacino, a esclusione di Lamon e Arsiè. Questi due comuni della parte sud-occidentale della Provincia di Belluno sono attraversati dal torrente Cismon, affluente del fiume Brenta che nasce in Trentino ed entra in Provincia di Belluno dopo aver percorso il Primiero. Lamon e Arsiè, di conseguenza, non fanno parte del Consorzio BIM Piave Belluno.

L'autorità di bacino competente per le acque bellunesi è l'Autorità di bacino distrettuale delle Alpi Orientali, che ha sede a Venezia e Trento e copre i bacini illustrati in Figura 2. L'Autorità, come previsto dal TUA, ha compiti di programmazione, regolamentazione e controllo. Redige e approva il Piano di Assetto Idrogeologico, il Piano di Gestione delle Acque e il Piano di Gestione del Rischio Alluvioni.

Figura 2. L'ambito territoriale, composto di tredici bacini idrografici, dell'Autorità di bacino distrettuale delle Alpi Orientali.



Fonte: Autorità di Bacino Distrettuale Alpi Orientali.

L'organo di indirizzo politico dell'Autorità è la Conferenza Istituzionale Permanente (CIP), formata dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, Ministero della Cultura⁵ e Dipartimento di Protezione Civile, oltre ai rappresentanti delle regioni e province autonome coinvolte. In questo caso, nella Conferenza hanno più peso i ministeri, trovandosi in cinque, uno in più rispetto ai rappresentanti della Regione del Veneto, Regione del Friuli – Venezia Giulia, Provincia autonoma di Trento e Provincia autonoma di Bolzano.

Accade invece il contrario nell'altra autorità che interessa il Veneto, l'Autorità di bacino distrettuale del fiume Po, dove di fronte alle stesse cinque rappresentanze ministeriali siedono le Regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Veneto, Liguria, Toscana, Marche e la Provincia Autonoma di Trento. Questa particolarità evidenzia come assetti territoriali differenti possono spostare l'equilibrio decisionale in favore dello Stato piuttosto che degli enti territoriali⁶.

Le autorità di bacino sono enti relativamente recenti, poiché nella loro forma attuale esistono a partire dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/2006. Nel nostro territorio è comunque un'istituzione molto rilevante, per esempio, per la definizione delle aree a rischio idraulico o geologico, che vincolano la possibilità di sviluppo urbanistico alla realizzazione di opere di mitigazione del rischio, oppure per la gestione dei conflitti fra utilizzatori o per l'imposizione di azioni obbligatorie (l'abbassamento del livello di un lago per ragioni di sicurezza idraulica).

Sulla gestione dei conflitti fra utilizzatori, cioè quelle situazioni in cui la risorsa è scarsa per soddisfare le esigenze di tutti gli aventi diritto, l'Autorità interviene regolando i livelli dei laghi e le portate dei fiumi. Trattandosi di una risorsa scarsa per definizione, cioè non infinita, anche in tempi "di pace" (cioè, non siccitosi) è normale che debbano in qualche modo essere tutelati gli interessi di tutte le parti coinvolte. Deve essere tutelato l'uso idropotabile, ma anche quello irriguo, la produzione di energia idroelettrica, lo sviluppo

⁵ La presenza di questo Ministero rispecchia la complessità della normativa italiana. Si pensi, ad esempio, che per tagliare le piante cresciute negli alvei di fiumi e torrenti le strutture competenti (geni civili, comuni, ecc.) devono ottenere l'autorizzazione paesaggistica da parte del Ministero della Cultura.

⁶ A conferma del fatto che l'assetto territoriale influenza gli equilibri decisionali in seno all'Autorità possiamo citare la Narrazione D, riportata in Appendice D, che rispecchia posizioni ufficialmente assunte da un policy maker regionale del Veneto.

dell'economia turistica attorno ai laghi, senza dimenticare le esigenze di Protezione civile. L'Autorità può stabilire, per esempio, che in un determinato periodo dell'anno il livello dei laghi debba essere tenuto sotto una certa soglia per costituire un bacino di accumulo in caso di precipitazioni abbondanti (la cosiddetta **laminazione**). In questo caso, pur non essendosi verificata nessuna emergenza (il rischio di alluvione è solo potenziale), l'Autorità ha il potere di far prevalere l'interesse di protezione civile sulla possibilità di produrre energia idroelettrica o sulle finalità turistiche⁷.

Inoltre, un altro interesse fondamentale nella gestione dei livelli idrici di laghi e fiumi è quello **ambientale**. Deve essere infatti garantito il **Deflusso Minimo Vitale** (DMV), cioè la quantità minima di acqua che deve scorrere in un corso d'acqua per garantire il mantenimento delle sue caratteristiche ecologiche e il benessere degli ecosistemi acquatici a esso associati. Il concetto è stato introdotto a livello europeo dalla Direttiva Quadro sulle Acque (2000/60/CE) e aggiunge ulteriore complessità, poiché rappresenta un ulteriore tassello da incastrare nel bilancio idrico.

Nell'ordinamento veneto, con Deliberazione della Giunta Regionale n. 1722 del 09 dicembre 2021 è stato approvato un protocollo d'intesa tra la Regione del Veneto, l'Autorità di bacino distrettuale Alpi Orientali, l'Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto (ARPAV), l'Associazione Regionale dei Consorzi di Gestione e Tutela del Territorio e Acque Irrigue del Veneto (ANBI Veneto) e la Società Enel Green Power Italia S.r.l. sulla sostenibilità dell'utilizzo della risorsa idrica. Nelle premesse di questo viene sancita l'importanza del rispetto dell'ambiente nell'utilizzo dell'acqua e dell'osservanza del DMV, che la legislazione europea ha voluto aggiornare con il **Deflusso Ecologico** (DE). Il DE garantisce maggiori tutele ambientali rispetto al DMV, non ancora definite con precisione in Veneto.

L'obiettivo di far lavorare insieme i firmatari dell'accordo è quello di trovare una soluzione che possa tener conto di tutti gli interessi legittimi in gioco, al fine di ridurre le situazioni di controversia. Lasciar scorrere l'acqua nei greti naturali dei corpi idrici è sicuramente utile all'ambiente, in particolare in un territorio in cui la risorsa idrica è

⁷ L'Allegato B «Utilizzo dei serbatoi idroelettrici ai fini della laminazione delle piene», all'Allegato V «Norme di attuazione», al Piano di Gestione del Rischio Alluvioni 2021-2027 prevede di «mantenere, nel periodo compreso tra il 15 settembre e il 30 novembre, i livelli idrometrici dei serbatoi [...] entro le relative quote di salvaguardia [...]», corrispondenti a 252m s.l.m. per il serbatoio del Corlo, 667m s.l.m. a Pieve di Cadore e 381m s.l.m. per il Lago di Santa Croce.

sfruttata in modo abbondante, ma ovviamente non è desiderabile da chi necessita derivare la risorsa per utilizzarla secondo i propri fini.

In merito alla gestione dei conflitti fra utilizzatori, l'art. 167, co. 1, del Codice ambientale stabilisce che «nei periodi di siccità e comunque nei casi di scarsità di risorse idriche, durante i quali si procede alla regolazione delle derivazioni in atto, deve essere assicurata, dopo il consumo umano, la priorità dell'uso agricolo». Inoltre, può essere nominato un commissario che ha il compito di attuare le disposizioni di legge tramite ordinanza, e solitamente corrisponde col il Presidente regionale.

Il ricorso alla figura del commissario si è reso necessario in seguito alla crisi idrica del 2022. Con Delibera del Consiglio dei Ministri del 4 luglio 2022 veniva dichiarato lo stato di emergenza fino al 31 dicembre 2022. Successivamente, Con Ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile n. 906 del 21 luglio 2022 i Presidenti delle regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte e Veneto sono stati nominati Commissari delegati per la realizzazione degli interventi urgenti finalizzati alla gestione della crisi idrica, ciascuno per il proprio ambito territoriale.

In Veneto, il Commissario Delegato Luca Zaia ha preferito non gestire in prima persona l'emergenza (come fatto durante la pandemia da Covid-19), preferendo adottare il modello Vaia (e altre emergenze maltempo) con la nomina di un Soggetto Attuatore per il coordinamento e la gestione delle attività commissariali: Nicola Dell'Acqua, agronomo e Direttore dell'Agenzia Veneta per l'Innovazione nel Settore Primario – Veneto Agricoltura.

Al Soggetto Attuatore coordinatore veniva demandato, fra le altre cose, di presiedere l'Unità di Crisi Regionale attivata dal Presidente Zaia, così composta:

- Nicola dell'Acqua - Direttore dell'Agenzia Veneta per l'Innovazione nel Settore Primario – Veneto Agricoltura;
- Luca Soppelsa - Direttore della Direzione Protezione Civile, Sicurezza e Polizia Locale, o suo delegato;
- Sara Pavan e Francesca Zanon – Agenzia Regionale per la Protezione e la Prevenzione Ambientale del Veneto (ARPAV):
- Michela Coletto – in rappresentanza di Enel S.p.A., o suo delegato;

- Monica Manto - Presidente di Viveracqua s.c.a.r.l.⁸, o suo delegato;
- Andrea Crestani - Direttore di Anbi Veneto - Unione Regionale Consorzi Gestione e Tutela del Territorio e Acque Irrigue, o suo delegato;
- Marina Colaizzi - Segretario Generale Autorità di Bacino Distrettuale delle Alpi Orientali, o suo delegato;
- Alessandro De Sabbata - Direttore della Direzione Uffici Territoriali per il dissesto idrogeologico, o suo delegato;
- Luigi De Lucchi - Direttore della U.O. Bonifica e Irrigazione, o suo delegato;
- Andrea De Caprio - Direttore della U.O. Servizio idrico integrato e tutela delle acque, o suo delegato;
- Francesca Russo - Direttore della Direzione Prevenzione, sicurezza alimentare, veterinaria, o suo delegato.

Dalla composizione di questa struttura si nota che gli attori interessati nella gestione dell'acqua sono molti e di diversa natura. Oltre alle direzioni e unità operative regionali, all'Autorità di bacino e all'ARPAV, sono stati coinvolti i consorzi irrigui (rappresentati da ANBI Veneto), i gestori del servizio idrico integrato (consorziate in Viveracqua) ed ENEL s.p.a., ex società pubblica e ora società di capitali quotata in borsa e partecipata dallo Stato, che attraverso i propri impianti idroelettrici pratica la gestione dell'acqua.

Terminata la fase emergenziale in Veneto, Nicola Dell'Acqua è stato nominato Commissario Straordinario Nazionale per l'adozione di interventi urgenti connessi al fenomeno della scarsità idrica, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 maggio 2023. Al Commissario Straordinario spettano numerosi compiti, sia di tipo conoscitivo e informativo, sia relativi a interventi da programmare e realizzare, che coinvolgono tutto il territorio nazionale, Veneto e Provincia di Belluno inclusi⁹.

Tuttavia, risalire al disegno completo della complessa architettura nazionale in materia di gestione della risorsa idrica è ben fuori dalla portata di questa tesi. Nelle righe precedenti e nel Capitolo I sono stati analizzati solo alcuni dei pezzi che la compongono¹⁰.

⁸ Viveracqua è la struttura in cui sono consorziate i gestori del servizio idrico integrato del Veneto.

⁹ Per approfondimenti, visitare il sito web dedicato. <https://commissari.gov.it/scarsitaidrica/>

¹⁰ Un articolo di Valeria Sforzini per il Corriere della Sera racconta l'evento "Community Valore acqua per l'Italia" organizzato da The European House – Ambrosetti nel luglio 2023, dal quale è emerso che «in Italia la frammentazione della governance impedisce una visione unitaria e coordinata della risorsa idrica: sono più di 10mila gli uffici tra Ministeri, Regioni, Comuni,

È proprio in ragione di questa complessità che l'analisi della governance del settore può scendere in profondità solo per un territorio delimitato come quello del Piave bellunese.

La derivazione di acqua per usi industriali, irrigui o idroelettrici viene gestita in modo concorrente da Stato (se lo sbarramento di un vaso supera i 15 metri di altezza o la sua capienza il milione di metri cubi) e regioni. Nel nostro caso, la Regione del Veneto ha devoluto alla Provincia di Belluno la competenza sul demanio idrico, in virtù della specificità della stessa. La Legge Regionale 03 febbraio 2006, n. 2 (la legge finanziaria per quell'anno), ha attribuito alla Provincia di Belluno le «funzioni relative alla gestione del Demanio Idrico e dell'introito di canoni ricavati all'utilizzazione del demanio stesso» (art. 3), prevedendo i canoni siano destinati a interventi di sistemazione idrogeologica.

Successivamente, la Deliberazione di Giunta Regionale n. 465 del 02 marzo 2010 ha dato attuazione alla l.r. 2/2006, demandando alla Provincia di Belluno la competenza in materia di concessioni di grandi e piccole derivazioni, e prevedendo che la Provincia subentrasse «nella titolarità dei rapporti giuridici già di pertinenza della Regione del Veneto», a partire dal 1° gennaio 2009. Tuttavia, il deliberato stabilisce dei criteri per individuare le «derivazioni di rilevanza regionale» da escludersi dal trasferimento. In questo elenco (Allegato A alla DGR richiamata) rientrano tutte quelle che fanno parte di sistemi di derivazione interprovinciali e interregionali e quelle che trasferiscono acqua da un bacino a un altro. Da questi criteri risulta che la maggior parte delle grandi derivazioni, fra cui tutte quelle del fiume Piave e quelle poste ai confini provinciali, rimangono in capo alla Regione (si veda l'appendice H).

La struttura regionale che si occupa operativamente del Demanio idrico nel territorio bellunese è il Genio Civile. È l'ufficio periferico della Regione con competenza di «presidio tecnico territoriale idraulico». Si occupa di concessioni d'acqua, ma anche di sicurezza sismica e di interventi per la difesa del suolo. Il direttore è l'ing. Sandro De Menech, il quale durante un colloquio mi ha detto di contare con un organico di 24 dipendenti, fra ingegneri e amministrativi, a fronte di una dotazione organica prevista di circa 40 collaboratori.

autorità locali di bacino, gestori, consorzi, enti scientifici, provveditorati, che si occupano di acqua; 20mila le sedi di assessorati, strutture tecniche, soggetti attuatori, commissari, consulenti, responsabili di progetto; 61 le tariffe idriche diverse nei territori e uno dei gettiti più bassi di Europa e 2.391 gestori dei servizi idrici (1.997 in economia o 394 i gestori specializzati)».

Tale squilibrio evidenzia la fragilità delle strutture dedicate alla governance dell'acqua nel bellunese. Dello stesso male soffre anche l'ente Provincia, che in seguito alle "Legge Delrio" ha visto dimezzare il proprio personale, ma quello della carenza di personale è un problema per il tessuto istituzionale bellunese.

Completando il quadro di attribuzione di competenze tra la Regione del Veneto e la Provincia di Belluno, l'art. 85, l.r. 11/2001 «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112» è stato novellato nel 2018. Nel frattempo, venne approvata la Legge Regionale n. 25 del 08 agosto 2014 per dare attuazione all'art. 15 dello Statuto del Veneto relativamente alla specificità della Provincia di Belluno. In questa sequenza temporale è opportuno notare come il trasferimento della competenza sull'acqua sia stato il primo passo del riconoscimento della specificità territoriale bellunese¹¹.

L'art. 85, l.r. 11/2001 cambia titolo, da «Funzioni delle Province», relativamente al Capo IV «Risorse idriche e difesa del suolo», a «Funzioni della Provincia di Belluno» e dispone che «spettano alla Provincia di Belluno le funzioni relative:

a) **alla gestione delle risorse idriche** e la polizia delle acque di cui al testo unico approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 "Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici", in particolare relativamente alle derivazioni di acque pubbliche, utilizzazione delle acque sotterranee, nomina dei regolatori per il riparto delle disponibilità idriche, e tutela del sistema idrico;

b) alla gestione dei beni e delle pertinenze del **demanio idrico** di cui al testo unico approvato con regio decreto 25 luglio 1904, n. 523 "Testo unico sulle opere idrauliche", con esclusione delle funzioni di cui alla lettera e) del comma 1 dell'articolo 89 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112;

c) alla **programmazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche** di qualsiasi natura e classifica;

d) al **servizio di piena** e di pronto intervento;

e) all'approvazione tecnica dei progetti delle **dighe che non superano i 15 metri di altezza e che determinano un invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi**, ai

¹¹ Per approfondimenti: <https://www.regione.veneto.it/web/decentramento-e-federalismo/specificita-territoriale>

sensi dell'articolo 91, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 e dell'articolo 10, comma 4, della legge 18 maggio 1989, n. 183 e vigilanza sulle stesse, fatta salva la possibilità di delega da parte della Giunta regionale secondo quanto previsto dal citato articolo 91, comma 2;

f) alla **programmazione, progettazione, approvazione ed esecuzione degli interventi di difesa idrogeologica** nonché dei relativi manufatti, funzionali alla prevenzione di dissesti;

g) **alla programmazione, progettazione, approvazione ed esecuzione degli interventi per il consolidamento degli abitati** e l'attuazione dei piani di trasferimento ai sensi della legge regionale 12 aprile 1999, n. 17, nei limiti dei finanziamenti disponibili e delle linee guida delle classificazioni predisposte dalla Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 1 della stessa legge;

h) alla realizzazione di pronto intervento relativamente alle opere di cui alle lettere f) e g);

i) alla realizzazione di **interventi di sistemazione di rive e sponde lacuali**;

l) alle **concessioni di sponde e di spiagge lacuali**, di superficie e di pertinenze dei laghi nonché la relativa polizia idraulica ivi compresa l'estrazione di materiali inerti;

m) al **rilascio dell'autorizzazione unica alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia idroelettrica**, di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 "Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità", **qualora relativa ad impianti la cui concessione di derivazione ad uso idroelettrico rientri nella competenza della Provincia di Belluno ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale 3 febbraio 2006, n. 2** "Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006" e relativi provvedimenti attuativi;

n) alla **progettazione ed esecuzione di interventi di difesa idraulico-forestale** di cui al capo II della legge regionale 13 settembre 1978, n. 52 "Legge forestale regionale", restando in capo alla Regione gli interventi forestali di taglio in alveo, la difesa fitosanitaria, il miglioramento boschivo e rimboschimento compensativo, le funzioni di autorità forestale in relazione al patrimonio silvopastorale e ambientale, al vincolo

idrogeologico, al controllo e vigilanza in materia forestale, nonché le funzioni di antincendio boschivo.

Questo corposo articolo ci fornisce una panoramica completa di quello che la Provincia di Belluno sarebbe chiamata a fare. Il trasferimento di competenze deve essere accompagnato dalle risorse necessarie e infatti i canoni idrici vengono incassati dall'ente Provincia (circa 15 milioni di euro annui). Mentre le funzioni legate alle concessioni d'acqua sono assolute dall'Ente (a esclusione del già richiamato All. A alla D.G.R. 465/2010), per la parte legata alla gestione dell'acqua nell'ambiente e alla difesa del suolo l'intreccio è più complicato.

Come già ricordato, quasi in contemporanea al processo di attribuzione di maggiori competenze alla Provincia di Belluno, in virtù della riconosciuta specificità, è avvenuto in Italia lo "smantellamento" delle province a causa della l. 56/2014, cosiddetta "Legge Delrio". Il risultato di queste due forze opposte pone la Provincia di Belluno nella paradossale situazione di volere (e ottenere) più competenze, ma di non riuscire a esercitarle. In pochi anni, i circa 220 dipendenti dell'Ente Provincia sono rimasti un centinaio. Inoltre, il suo mandato politico è indebolito dall'introduzione dell'elezione di secondo grado.

Nel nostro campo di studio, questo paradosso si traduce nei seguenti fatti. I canoni idrici non vengono interamente investiti in difesa del suolo e sviluppo ambientale, ma sono in parte utilizzati per far fronte alle varie esigenze della Provincia. La struttura tecnica non è sufficientemente solida e numerosa per poter gestire tutti gli interventi di gestione idraulica, così le competenze continuano a essere esercitate dalle strutture della Regione del Veneto, in particolare dal Genio Civile per la rete idrografica principale e dai Servizi Forestali per la rete idrografica secondaria¹², utilizzando risorse regionali. Tuttavia, la Provincia programma e realizza numerosi interventi, in particolare in difesa degli abitati.

¹² L'Allegato A alla Deliberazione di Giunta Regionale n. 1400 del 01 ottobre 2019 «Modifica della ripartizione delle competenze idrauliche in capo alle Unità Organizzative Genio Civile Belluno e Forestale della Direzione Difesa del Suolo, Area Tutela e Sviluppo del Territorio. Art.5 della legge regionale 8 maggio 1980, n. 52; DGR 3040/1981» attribuisce alla struttura periferica Unità Operativa Genio Civile Belluno la competenza sulle aste principali, comprese le confluenze di quelle secondarie. Le aste principali sono le seguenti: Fiume Piave, torrenti Ansiei, Padola, Boite, Maè, Tesa, Runal, Valda (dall'opera selettiva posta a monte dell'abitato di Puos al Lago di S. Croce), Fiumicello Rai, torrenti Ardo di Belluno, Gresal, Cordevole (dalla confluenza del torrente Andraz al Piave), Biois, Mis, Veses, Caorame, Sonna, Stizzon (dal Ponte

I canoni di cui abbiamo parlato finora sono quelli demaniali, stabiliti dagli artt. 35-37 del Regio Decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 «Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici». Il loro meccanismo è rimasto stabile negli anni, mentre il loro importo è stato rivalutato, fino ad arrivare ai circa 15 milioni di euro attuali per la Provincia di Belluno. L'aumento però non è stato costante negli anni. Alcuni contatti territoriali di ENEL mi hanno riferito che i canoni sono più che decuplicati negli ultimi vent'anni circa (l'andamento potrebbe coincidere con il percorso di privatizzazione della società).

Ricostruire il percorso relativo all'aggiornamento periodico dei canoni sarebbe molto lungo. Un aumento significativo si è registrato con l'art. 39 della l.r. 1/2008, che ha raddoppiato i canoni. Molto recente è la DGR n. 742 del 02 luglio 2024 che aggiorna l'importo dei canoni per il 2025. Nel testo della delibera si può leggere come i canoni vengano rivalutati in base all'inflazione (su dati forniti dall'ISTAT) salvo poi essere "scontati" per non penalizzare eccessivamente le categorie economiche tenute a versarli.

Oltre ai canoni demaniali, i concessionari sono tenuti a versare anche i cosiddetti sovraccanoni rivieraschi in favore dei comuni rivieraschi di una derivazione idroelettrica e le loro rispettive province (art. 53 r.d. 1775/1933). Un'altra tipologia è rappresentata dai sovraccanoni "di pompaggio" (per la riqualificazione dell'energia elettrica prodotta), che si devono versare se il serbatoio dotato di sistema di pompaggio (sistema per riportare l'acqua a monte dopo la produzione idroelettrica sfruttando il surplus di energia in rete) ricade nel perimetro di un bacino imbrifero montano.

Infine, un'ulteriore categoria, molto importante ai fini dell'analisi dello sviluppo locale, è rappresentata dai sovraccanoni destinati al BIM, introdotti, come ricordato nel capitolo precedente, dalla l. 959/53. Ai sensi di questa legge, i comuni bellunesi (a eccezione di Lamon e Arsiè¹³) hanno creato il Consorzio dei Comuni del Bacino Imbrifero Montano del Piave appartenenti alla Provincia di Belluno. La storia del Consorzio BIM è profondamente legata allo sviluppo economico e sociale del territorio bellunese. Nei

di Caupo al Sonna), Colmeda, Tegorzo, Cismon, Vajont e l'Asta della Val Gallina. La gestione dell'acqua fuori da questi corpi idrici è in capo all'**Unità Operativa Servizi Forestali**.

¹³ Questi due comuni sono gli unici due della Provincia di Belluno a fare parte di un altro BIM, quello del fiume Brenta (vedi Paragrafo 1.3). Assieme ai Comuni di Cesiomaggiore, Fonzaso, Pedavena, Sovramonte e Taibon Agordino fanno parte del Consorzio BIM Brenta Belluno.

decenni ha sostenuto le politiche di sviluppo socioeconomico dell'intero territorio, principalmente attraverso il sostegno ai comuni consorziati.

Il Consorzio ha sostenuto politiche fondamentali per la tenuta dei servizi alla popolazione, come case di soggiorno per anziani e scuole materne. In questo ambito, è uscito dalla stretta logica della redistribuzione ai comuni, sostenendo anche iniziative di soggetti privati (per esempio scuole materne paritarie) se coerenti con i propri fini statutarie.

Per capire l'importanza del Consorzio BIM per lo sviluppo del bellunese basta pensare che nei suoi primi anni di attività sostenne l'insediamento di alcune aziende, prima della grande industrializzazione post-Vajont, fra cui la Luxottica. Un altro grande progetto, avviato negli anni '80, è stato "metanizzare" la Provincia di Belluno, di cui il Consorzio si fece carico poiché l'area era considerata a fallimento di mercato. Un ulteriore successo ottenuto dalla compagine consortile è l'informatica, con la digitalizzazione delle mappe catastali e la creazione della Società Informatica Territoriale.

Sul tema dell'acqua il Consorzio è attivo sul fronte idroelettrico. Ha utilizzato i benefici legati allo sfruttamento idroelettrico (i sovraccanoni) per sviluppare una serie di altri settori, ma anche per sostenere la realizzazione da parte dei comuni di una trentina di micro-impianti idroelettrici. Inoltre, in parallelo alla metanizzazione, il Consorzio preparò un progetto di centraline idroelettriche che rimase però inattuato. Tutte queste esperienze sono utili per ragionare in chiave futura per la pianificazione territoriale dell'approvvigionamento energetico, con strumenti nuovi come la Comunità Energetica Rinnovabile.

Un aspetto interessante dal punto di vista della governance dei sistemi complessi, al di là dell'importanza dei singoli progetti, è che il Consorzio ha rappresentato – e rappresenta ancora oggi – l'istituzione territoriale all'interno della quale si riuniscono i rappresentanti dei comuni per parlare di sviluppo e di servizi pubblici. Non è di certo l'unica istituzione preposta alla programmazione, poiché in provincia ci sono i due Gruppi di Azione Locale, le Intese Programmatiche d'Area, l'azienda sanitaria, presto gli ATS, le Unioni Montane. Inoltre, c'è la Provincia, che dopo la Legge Delrio assume compiti di programmazione unitaria.

Probabilmente, per le sue caratteristiche e la sua storia, il Consorzio dei Comuni BIM Piave Belluno è il "contenitore" più adatto per la programmazione territoriale dello sviluppo tecnologico e dell'energia, in particolare dalle fonti acqua e biomasse. Però,

quello che davvero risalta, dal punto di vista del modello di governance è che il fattore comune di tutte queste assemblee sono i sindaci. Sono sempre le stesse persone, sotto la guida di facilitatori dello sviluppo locale come possono essere il Direttore del GAL o il Segretario Generale del Consorzio, a prendere le decisioni, incaricare qualcuno per l'esecuzione, vigilare sull'esecuzione ed effettuare la valutazione.

Un'architettura di questo tipo sposta il “*pallino*” delle decisioni più rilevanti nelle mani dei leader di coalizione. Un sindaco non può essere preparato e competente su tutte le materie che vengono sottoposte all'attenzione delle varie assemblee. È ragionevole che assuma posizioni coerenti con le indicazioni della coalizione cui appartiene, seguendo le proposte di persone accreditate nel settore di competenza.

Ma c'è un aspetto della gestione idrica che non abbiamo ancora affrontato. Nel Paragrafo 1.2 abbiamo visto il disegno che il legislatore nazionale ha disposto per la gestione del servizio idrico integrato. Vediamo ora come le disposizioni “generalì” sono state tradotte nel sistema di governance bellunese.

L'Ambito Territoriale Ottimale per il servizio idrico integrato in Provincia di Belluno è il bacino Alto Veneto, che comprende la quasi totalità dei comuni bellunesi. Il solo Comune di Setteville, recentemente nato dalla fusione tra Alano di Piave e Quero Vas, fa parte di un altro ambito, quello del Veneto Orientale. A differenza del Bacino Imbrifero Montano del Piave, l'ATO Alto Veneto comprende anche i comuni di Arsiè e Lamon. Come disposto dall'art. 147 del d.lgs. 152/2006, «gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito», che nel nostro caso è il Consiglio di Bacino “Dolomiti Bellunesi”.

Partecipano all'Assemblea dei Sindaci del Consiglio di Bacino tutti i comuni dell'ATO. Fra i compiti dell'Assemblea rientra la nomina del Presidente (attualmente Camillo De Pellegrin, Sindaco di Val di Zoldo) e del Comitato Istituzionale, formato dal Presidente e altri due sindaci che assumono il ruolo di consiglieri.

Il Direttore del Consiglio di Bacino è l'ing. Giuseppe Romanello, esperto di pianificazione territoriale nel settore ambientale.

Il Direttore è posto a capo della struttura operativa, composta dal dirigente e tre dipendenti. Completano l'organizzazione dell'ente di governo dell'ambito il Revisore dei Conti e Comitato Consultivo Utenti. Quest'ultimo è l'organo che rappresenta l'utenza e

ne cura gli interessi. È composto da nove rappresentanti delle varie categorie economiche e sociali¹⁴.

Il Consiglio di Bacino predispose il piano d'ambito, il documento di programmazione del servizio idrico integrato per il territorio di riferimento. Un documento obbligatorio è il programma degli interventi, che per il bellunese comprende investimenti per €288 milioni dal 2024 al 2033 sulle infrastrutture idriche. Inoltre, il piano d'ambito comprende il Piano Economico Finanziario (PEF), dal quale emergono i costi di gestione del servizio e la previsione dei proventi da tariffa.

Oltre ai compiti di programmazione, il Consiglio di Bacino deve provvedere all'affidamento del servizio attraverso procedure di evidenza pubblica, a eccezione del caso in cui si provveda all'affidamento *in-house*, come avvenuto in tutti gli ambiti del Veneto. La società interamente pubblica, partecipata dagli enti locali ricadenti nell'ATO (art. 149-bis, d.lgs. 152/2006), affidataria del servizio a partire dal 1° gennaio 2004 è BIM Gestione Servizi Pubblici SpA.

La società era nata poco prima, a fine 2002, dalla scissione del Consorzio Azienda BIM Piave Belluno¹⁵ in tre diversi soggetti:

- il Consorzio dei Comuni BIM Piave Belluno, beneficiario dei sovraccanoni idrici ai sensi della l. 959/53;
- BIM Infrastrutture SpA, proprietaria di reti, impianti e altre dotazioni patrimoniali del settore gas naturale;
- BIM Gestione Servizi Pubblici SpA, società di gestione dei servizi pubblici a rete a cui viene affidata la distribuzione del gas naturale, oltre a una serie di altri servizi in ambito energetico.

I tre nuovi soggetti sono indipendenti l'uno dall'altro, ma condividono la medesima compagine societaria¹⁶.

¹⁴ Confederazione Italiana Agricoltori (con Confagricoltura), Confcommercio, APPIA Cna (con Confartigianato), Confindustria, Associazione Difesa Consumatori (Adiconsum), Federconsumatori, Lega Consumatori, Associazione Bellunesi nel Mondo e Comitato Acqua Bene Comune.

¹⁵ Nel 1999 il Consorzio BIM Piave Belluno istituito ai sensi della l. 959/53 era stato trasformato in Consorzio Azienda, adottando gli strumenti organizzativi tipici delle aziende speciali.

¹⁶ Solamente nel 2020, i comuni di Arsiè e Lamon, che non appartengono al BIM Piave, hanno acquisito le quote di BIM Gestione servizi pubblici. La questione invece è ancora aperta per

Se da un lato la dicitura “BIM” nella ragione sociale dell’affidatario *in-house* potrebbe risultare fuorviante (come visto, non ha nulla a che vedere con la normativa dei sovraccanoni per lo sfruttamento idroelettrico), dall’altro serve a rendere l’idea di continuità nello sviluppo territoriale a guida BIM Piave e di appartenenza agli stessi sindaci.

Questa configurazione del servizio idrico integrato consente che anche la gestione dell’acqua potabile, che rimane e rimarrà bene pubblico demaniale, inalienabile e indisponibile, sia in mano interamente pubblica. La possibilità del ricorso al mercato, per la sola gestione, è un tema delicato in Italia, come testimoniato dai comitati e dalle campagne referendarie.

La conseguenza di questa evoluzione storica è che oggi lo stesso gruppo di sindaci esercita le funzioni di programmazione e controllo (Consiglio di Bacino) e di gestione del servizio (BIM GSP), cioè sono contemporaneamente “controllore” e “controllato”. Questo è sicuramente un aspetto molto interessante per l’analisi della *governance*, che può avere diverse implicazioni.

Come raccontato dall’assessore all’Ambiente della Regione del Veneto Gianpaolo Bottacin, in ottica di garantire il rispetto dell’ambiente e della massima qualità e salubrità possibile nell’erogazione del servizio ai cittadini, la gestione in mano pubblica offre maggiori garanzie, essendo i sindaci sensibili alle tematiche. Ad esempio, quando fu chiesto ai gestori del servizio idrico integrato del Veneto di installare dei particolari filtri anti-PFAS sulle reti acquedottistiche, i vari operatori non esitarono a farlo, cercando risorse e soluzioni tecniche per il bene della collettività. Non è detto che un gestore privato sia altrettanto celere nel soddisfare richieste (peraltro molto onerose, a causa della particolarità dei filtri in oggetto) non comprese nei capitolati di appalto.

Ma la soluzione pubblica non è nemmeno esente da criticità. Abbiamo visto che i sindaci sono allo stesso tempo controllori e controllati e nel caso di BIM GSP questa dicotomia non sempre è stata ben governata. Infatti, la reticenza da parte dei sindaci ad aumentare le tariffe per il servizio ha provocato sia la mancanza di adeguati investimenti sull’infrastruttura negli anni, sia un grande buco nei conti della società, come confermato dai protagonisti delle vicende intervistati.

quanto riguarda la presenza del Comune di Setteville nella società aggiudicataria dell’affidamento *in-house*.

Capitolo III Lo spazio agenti-artefatti

Attraverso i capitoli precedenti abbiamo raccontato quanto complessa sia la struttura legata alla governance dell'acqua, nel primo a livello nazionale e nel secondo a livello locale. Abbiamo anche capito che non stiamo assistendo a una situazione di mancanza di governance, quanto piuttosto a un'impalcatura molto complessa in cui tuttavia si riscontrano punti di debolezza e contraddizioni.

Ci sono tanti diversi responsabili in materia di gestione della risorsa idrica. C'è chi si occupa del servizio idrico integrato, chi è incaricato di portare acqua agli agricoltori, chi la utilizza per la produzione di energia elettrica, chi deve proteggere il territorio dalle precipitazioni, eccetera. L'elevato numero di attori coinvolti e la complessità delle strutture con cui essi interagiscono hanno prodotto in alcuni casi gli *outcome* attesi dalla società bellunese, in altri delle inefficienze nel sistema.

Si possono considerare i vari aspetti della gestione dell'acqua, già descritti nei capitoli precedenti, e per ciascuno di essi trovare punti di forza e di debolezza nella loro implementazione nel territorio bellunese.

Per quanto riguarda la gestione della risorsa a uso idropotabile, una governance inefficace della transizione dal servizio idrico in capo ai comuni alla riorganizzazione in base agli Ambiti Territoriali Ottimali ha comportato la mancanza di manutenzioni e investimenti sull'infrastruttura di rete e gravi problemi finanziari per il gestore unico. Il risultato è che, specialmente nei comuni dove si era speso di più e il servizio funzionava meglio, la cittadinanza ancora non condivide questo percorso riorganizzativo, anche alla luce dei dati che spesso vengono riportati dalla stampa sugli altissimi tassi di dispersione della rete acquedottistica bellunese.

Chiaramente, il nuovo assetto organizzativo porta con sé anche numerosi vantaggi, poiché rende molto più facile realizzare infrastrutture come le interconnessioni di rete (per portare acqua dal bacino di una sorgente a un altro), monitorare lo stato di salubrità della risorsa, programmare investimenti nel medio e lungo termine.

Aggiungendo un ulteriore tassello di complessità, al processo di riorganizzazione si affianca un cambiamento culturale. Dapprima l'acqua potabile era percepita come un bene appartenente alla comunità locale, a volte anche su dimensioni addirittura più piccole del comune (esistono esperienze di acquedotti frazionali, oppure delle Regole, o addirittura privati di alcune famiglie), che la gestiva internamente (operai comunali,

maestranze locali). Con il passaggio al nuovo schema di gestione, alcune comunità, non debitamente indirizzate dalle istituzioni, si sono sentite private di un servizio che prima funzionava, controllato e gestito da vicino, per darlo in mano a “super-strutture” tecnico-burocratiche che non sentono proprie. Quando un cambiamento avviene senza che la comunità ne sia partecipe e lo condivide viene a mancare un elemento essenziale per un’efficace gestione dei beni comuni: la fiducia (Giddens, 1994).

Il risultato di questo infelice cambiamento delle attribuzioni della comunità in relazione al servizio idrico integrato ha diverse conseguenze, più o meno gravi, che non vanno banalizzate. Per esempio, può risultare difficile legittimare un aumento delle tariffe del servizio idrico integrato, anche se la tariffa media bellunese è molto più bassa di quella italiana ed europea (Pat, 2010), se non viene percepito un contestuale miglioramento del servizio offerto. È stata proprio la reticenza da parte dei sindaci coinvolti nella gestione a prendere una decisione impopolare, cioè l’aumento delle tariffe, a causare i problemi finanziari (e tutti quelli che ne conseguono) di BIM GSP.

Questi aspetti, come la legittimazione e la fiducia, molto importanti nella gestione dei *commons*, sono stati considerati non solo da Elinor Ostrom, ma anche dai teorici della complessità (come David Lane e altri), che pongono attenzione anche al livello culturale della governance. Per strutture particolarmente complesse, come può essere quella dell’acqua, Lane pensa si debba aggiungere un ulteriore livello di coinvolgimento allo schema di governance dello sviluppo già illustrato nel primo capitolo (micro-meso-macro). Si tratta, appunto, del livello culturale: oltre alle istituzioni, alle *scaffold* dinamiche, agli esperti di sviluppo locale, al tessuto imprenditoriale proattivo e connesso al mondo della ricerca, anche i singoli cittadini e le loro associazioni devono essere coinvolti nella costruzione di una “narrativa” comune¹⁷.

Il fatto è che nel bellunese persiste un certo disallineamento tra i diversi livelli di governance (micro, meso e macro) e questo rende complicata la gestione del sistema multi-attoriale sopra descritto. Le singole componenti continuano a lavorare, cioè a occuparsi delle competenze attribuite dalla normativa, ma faticano a coordinarsi e a elaborare una narrazione condivisa. Ecco allora che il motore dello sviluppo arranca, la

¹⁷ Le iniziative di Marco Paolini (ad esempio, con eventi tipo *Mar de Molada*), si inseriscono in questa dimensione.

popolazione non si rispecchia nelle soluzioni proposte, e i correttivi che le istituzioni tentano di adottare si rivelano inefficaci.

Nel corso degli anni, il Consiglio di Bacino idrico “Dolomiti Bellunesi” ha lavorato nella direzione indicata dalla normativa e dall’Autorità competente (ARERA). Si è dotato di una propria struttura tecnica, ha riunito le Assemblee e adottato gli atti obbligatori. Il Direttore e il Comitato istituzionale hanno lavorato attentamente, controllando l’attività dell’affidatario del servizio, BIM GSP.

Allo stesso modo, il gestore del servizio ha appaltato ed eseguito diversi lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria, ha organizzato un efficace sistema di raccolta delle segnalazioni sui disservizi e una squadra di pronto intervento, e tiene i conti in ordine.

Il risultato, tuttavia, è che pochi cittadini saprebbero descrivere qual è l’ente di governo d’ambito, come viene calcolata la tariffa o quanto costa un metro cubo d’acqua e perché. Inoltre, in molti comuni persistono malfunzionamenti o perdite di rete, e i cittadini si rivolgono al sindaco come destinatario delle proprie istanze, anziché al gestore, non riconoscendo il giusto ruolo assunto dai diversi attori che prendono parte allo schema complesso di governance sin qui descritto.

In altre parole, relativamente al servizio idrico integrato, si verifica uno scollamento tra il progetto di riforma del legislatore, l’applicazione del disegno a livello territoriale e la percezione della comunità.

Attraverso il racconto di questa esperienza è possibile concludere che, quando gli agenti del territorio (gestore, ente d’ambito, utenti) non condividono le stesse attribuzioni, il progetto fallisce.

La situazione è molto complessa anche per quanto riguarda il settore idroelettrico. Lungo il Piave bellunese non sono presenti grandi bacini di accumulo che consentirebbero di separare la produzione di energia dagli altri usi dell’acqua e dal suo ciclo naturale. Così, l’intero reticolo idrografico diventa una grande asta affluente che alimenta il sistema di centrali idroelettriche – grandi e piccole – dislocate dall’Alto bellunese fino alla pianura.

ENEL, società privatizzata e quotata in borsa (anche se l’azionista principale rimane lo Stato), è il soggetto che pratica, di fatto, la gestione dell’acqua tra un vaso e l’altro. Attraverso i propri impianti, dislocati su tutto il territorio e interconnessi, riesce a spostare

la risorsa idrica a seconda delle proprie esigenze produttive e a garantirne la distribuzione agli aventi diritto (consorzi irrigui, consorzi industriali, bacini di pesca, siti turistici).

La stessa ENEL, oltre a produrre e vendere energia elettrica, si occupa di far arrivare l'acqua ai sistemi irrigui (come previsto dai disciplinari di concessione), curare la laminazione dei bacini di accumulo (come disposto dall'Autorità di bacino), andare incontro alle esigenze dei territori, come quelle turistiche (non per obbligo, ma per una questione di buon vicinato) e altro ancora.

Questo significa, tuttavia, che gli amministratori del territorio non stanno gestendo la risorsa, ma ne stanno rimettendo la gestione ad altri, per "accontentarsi" dei canoni e sovraccanoni, che sono stati strumenti utilissimi per lo sviluppo del bellunese, senza curarsi a sufficienza della programmazione, a lungo termine, dello sviluppo.

Nella situazione attuale il sistema di governance multilivello è molto frammentato, settorializzato e burocratizzato. Ciascuno degli attori coinvolti si occupa di specifiche attività, sia per legge, sia per consuetudine, ma quello che sembra mancare è un dialogo collettivo, una concertazione seria tra le parti che possa portare a una programmazione di lungo periodo.

Va detto peraltro che, secondo la consuetudine italiana di approfittare delle emergenze per introdurre aggiustamenti alla governance ordinaria, alcuni adattamenti del sistema sono state introdotte.

Il Commissario straordinario si è occupato infatti di svolgere una funzione "straordinaria" di coordinamento: ha fatto dialogare i diversi attori, ha effettuato ricognizioni sullo stato di flussi e bacini, ha programmato interventi utili a più finalità...

Un esempio è lo sghiaimento dell'invaso del Corlo, inserito nell'Elenco degli interventi prioritari del Commissario, al fine di aumentarne la capacità di accumulo sul fronte critico del Brenta. L'intervento consente, allo stesso tempo, di garantire maggiori volumi per la destinazione irrigua e di aumentare la capacità di laminazione. Inoltre, è concordato con la Regione del Veneto e trova d'accordo la comunità locale (che vede con preoccupazione lo sviluppo di nuovi grandi invasi, come quello del Vanoi).

Il modello commissariale ha funzionato anche nell'ambito della difesa del suolo per curare le ferite della tempesta Vaia, come testimoniato da vari attori. Anche qui, un dialogo fra tutte le parti, affidato alla guida non di coloro a cui tradizionalmente o

burocraticamente spetterebbe il compito, ma bensì di coloro che vengono riconosciuti come più esperti, competenti e adeguati al ruolo (Bottacin, 2019) ha portato a risultati straordinari in termini di capacità di spesa e realizzazione delle opere.

Per ritornare alla premessa teorica iniziale, cioè all'impostazione economico-organizzativa proposta da Lane e il suo gruppo di ricerca, per far funzionare un sistema locale è necessario che tutti gli agenti, che diventano attori dello schema narrativo, condividano le stesse attribuzioni. Per capire cosa significa *non* condividere le stesse attribuzioni possiamo fare l'esempio di un artefatto attorno al quale persiste un ampio dibattito, alimentato da controversie tecniche e culturali diffuse in ambienti diversi: parliamo dell'*invaso*, come oggetto centrale in diverse narrative, che può assumere significati diversi all'occhio di diversi attori.

Coloro che si occupano di difesa del suolo e sicurezza idraulica attribuiscono all'invaso la funzione di laminazione delle piene. In funzione della protezione degli abitati, privilegiano realizzare casse di espansione per i fiumi in zone pianeggianti.

Gli ambientalisti preferiscono pensare a un vaso come habitat da tutelare, la cui gestione va lasciata al corso della natura. Attribuiscono agli specchi anche una funzione paesaggistica in contrasto al consumo del suolo.

I produttori di energia idroelettrica vedono negli invasi una parte fondamentale dei propri impianti. Operano in regime di libero mercato e quindi devono massimizzare il profitto. La situazione ideale è quella in cui l'invaso non ha altri utilizzatori, in modo da poter regolare il livello sulla base di logiche di mercato (incrocio della domanda e dell'offerta di energia) e tecniche (interazione con altre fonti energetiche, approvvigionamento della linea di distribuzione). Sono interessati al volume dell'invaso e al salto tra esso e gli impianti di trasformazione.

Vi sono poi gli agricoltori, i quali sono "ossessionati" dal rischio siccità e assegnano agli invasi la funzione di approvvigionamento idrico durante i mesi irrigui e scarsi di precipitazioni. Sono divisi fra coloro i quali privilegiano grandi invasi in montagna e quelli che preferiscono invasi più piccoli in prossimità delle coltivazioni.

Nel mondo industriale, vi sono agenti che attribuiscono all'acqua la funzione di materia prima, per cui pagano un canone (industria di bibite), e altri che la utilizzano per raffreddamento o altre funzioni per le quali non hanno bisogno costo di acqua di qualità,

ma al più basso prezzo possibile. Gli industriali attenti all'impronta ecologica e alle certificazioni privilegiano la funzione di recupero e trattamento.

Altri attori ancora sono quelli responsabili dei flussi idrici sotterranei, i quali ritengono utile realizzare invasi di medie e piccole dimensioni nelle aree pedemontane, a monte della linea di infiltrazione delle falde profonde. Il rischio di cui si occupano è quello dell'esaurimento delle falde.

Un ulteriore punto di vista da tenere in considerazione è quello degli operatori turistici insediati attorno ai laghi. Essi sono preoccupati dallo svuotamento dei laghi durante la stagione estiva, che purtroppo coincide con il periodo irriguo.

Infine, chi si occupa dell'acqua a uso idropotabile privilegia bacini di alta quota, posti a monti degli insediamenti umani che possono rappresentare fonte di inquinamento, per garantire l'approvvigionamento idrico (in caso di carenza idrica o di picchi di domanda). Sono interessati alla massima qualità dell'acqua.

La mancanza di convergenza fra queste attribuzioni genera le inefficienze del sistema di governance.

Un caso molto attuale di conflitto di questo genere è rappresentato dal progetto del Vanoi, situato nella parte sud-occidentale della Provincia di Belluno, ma fuori dal bacino idrografico del Piave. Il Vanoi si trova lungo l'asta del torrente Cismon, affluente del Fiume Brenta. È proprio il Consorzio di Bonifica Brenta a voler realizzare lo sbarramento e l'invaso, poiché appartiene alla categoria degli utilizzatori irrigui che privilegiano i grandi invasi in montagna. Fra gli oppositori del progetto ci sono gli "ambientalisti", attenti alla difesa del suolo, oppure agricoltori che privilegiano soluzioni meno impattanti. La grande opposizione che l'opera sta incontrando deriva proprio da questa grande divergenza fra le attribuzioni dei vari soggetti interessati.

La ricostruzione del quadro cognitivo, cioè di tutte le attribuzioni che ciascun attore assegna, oltre che agli artefatti, anche a tutti gli altri attori e a sé stesso (riflessività), è opera molto complessa. Basti pensare a quanti sono gli attori che per legge si occupano dell'acqua, a cui dovremmo aggiungere coloro che operano senza titoli formali ma che partecipano a vario titolo alle vicende e le influenzano.

I casi di controversia possono essere molti e alcuni, almeno i più apparenti, li ho incontrati durante le mie interviste.

Un esempio è rappresentato dalle attribuzioni al settore idroelettrico. I contatti territoriali di ENEL che ho incontrato definiscono il loro lavoro come mero vettore di acqua. Riconoscono che «non si può parlare di energia idroelettrica nel bellunese senza parlare di gestione dell'acqua» e che quindi che il loro *core business* è intimamente legato a un servizio pubblico. Affermano di spostare l'acqua da una parte all'altra “passivamente”, cioè sottostando al diritto dei consorzi irrigui di riceverla a valle, alle prescrizioni dell'Autorità di bacino, eccetera.

Sposano l'attribuzione che ENEL dà a sé stessa gli intervistati del Genio Civile di Belluno, i quali dicono di non aver motivo di dubitare della bontà delle azioni della società. Il Genio Civile custodisce i disciplinari di concessione, dove sono indicate le quantità d'acqua assegnate a ciascun utilizzo, il luogo del prelievo e le modalità di rilascio. Non sono documenti accessibili e pubblici (l'ENEL li considera riservati, il Genio Civile richiede una procedura di accesso agli atti). Il Genio Civile è anche l'autorità che riceve la documentazione dall'ENEL relativamente alle quantità d'acqua derivate periodicamente.

Non condivide affatto queste attribuzioni il Prof. Luigi D'Alpaos, Emerito di Idraulica all'Università di Padova, considerato uno dei massimi esperti sul campo e particolarmente legato al territorio bellunese, da dove proviene. Pur non appartenendo alla coalizione ambientalista (ma bensì a quella della difesa idraulica) auspica a una maggior protezione per le acque del Piave. Attribuisce a ENEL e consorzi di bonifica un eccesso di derivazioni, che ha portato alla “morte” del fiume Piave a Soverzene: *“il quantitativo di risorsa che hanno diritto di derivare (ca. 98m³/s nel picco della stagione irrigua) supera la disponibilità del Fiume e del suo bacino idrografico”* sostiene il docente, molto rispettato nel territorio. A suo parere, dunque, l'ENEL non giocherebbe affatto un ruolo neutrale, ma cercherebbe di massimizzare i profitti senza considerare gli altri interessi legittimi sull'utilizzo dell'acqua (sicurezza idraulica, ambientale, turistica *in primis*).

L'attribuzione che sia stata concessa più acqua di quella effettivamente disponibile è condivisa dall'assessore all'ambiente della Regione del Veneto Gianpaolo Bottacin. Mentre D'Alpaos ha fornito una ricostruzione storica dei quantitativi concessi, l'assessore ha espresso preoccupazione per il rinnovo delle concessioni idroelettriche, che per la maggior parte dei casi nel bellunese corrisponde con il 31 marzo 2029, ai sensi del Decreto “Bersani” (d.lgs. 79/1999), affermando che *«si verificheranno problemi a*

cascata, perché non abbiamo a disposizione tutta l'acqua che negli anni è stata concessa».

In questo esempio possiamo notare che la conflittualità emerge sui volumi concessi, ma uno schema simile può essere tracciato attorno alla dimensione degli “*invasi*” (chi ha necessità di acqua vuole che siano più grandi, gli ambientalisti vogliono che siano meno impattanti), oppure alla loro posizione (a monte degli abitati per la difesa idraulica, a monte della linea di ricarica delle falde, in prossimità delle coltivazioni, in alta quota per la qualità dell'acqua).

È bene chiarire che ciascun attore ha pieno diritto di difendere la propria posizione, perché opera legittimamente perseguendo i propri scopi, e la costruzione di una narrativa comune spetta a coordinatori territoriali (*Master – Mediatori e Animatori dello Sviluppo Locale*, usando termini introdotti dalla prof.ssa Patrizia Messina, dell'Università di Padova, e utilizzati dal prof. Paolo Gurisatti, nel progetto dedicato al Distretto Tecnologico Energia Ambiente di Trento).

Compito dei possibili “*Master*”, è innanzitutto mappare il quadro tecnologico, cioè l'insieme di tutte le convinzioni e relative controversie, al fine di fotografare lo stato iniziale di un sistema locale. Successivamente, per poter costruire una “*storia*” di successo, essi devono far emergere nuove attribuzioni condivise, che possano innescare relazioni generative.

Guardando nuovamente al dettaglio del territorio bellunese, possiamo definire alcune situazioni di convergenza e altre di conflitto. In ambito di difesa del suolo, tutti gli attori condividono l'assunzione di vivere in un territorio particolarmente fragile ed esposto al rischio geologico e idraulico.

La necessità di reperire ingenti risorse da destinare interventi ordinari e straordinari per la difesa del suolo è condivisa a livello generale. C'è anche la consapevolezza che oltre alle risorse finanziarie, serve capacità tecnico-amministrativa (TIGER e project manager di tipo nuovo, sempre utilizzando codici linguistici affinati da Messina, Gurisatti e Lane, nel corso degli anni).

Il “*modello Vaia*”, che ha visto affiancarsi alle istituzioni locali i Soggetti Attuatori, viene riconosciuto da molti come possibile soluzione alla frammentazione amministrativa del territorio. Altri elementi utili del “*modello Vaia*” sono il coordinamento a livello regionale

di tutte le varie attività e la deroga a molti vincoli di legge che altrimenti incidono sui tempi necessari per “sbloccare” i cantieri.

Probabilmente, data la portata degli eventi, il campo della gestione dell’acqua in funzione di mitigazione del rischio idraulico e geologico è quello meno conflittuale (al netto della costante domanda di maggiori risorse). Si ricollega a questo tema quello più complesso dei canoni idrici.

Alla Provincia di Belluno spetta la totalità dei canoni demaniali, come ricordato nel Capitolo 2. Le disposizioni normative con cui sono state trasferite queste somme alla Provincia (nelle altre province del Veneto il 20% dei canoni va alla provincia di riferimento e l’80% alla Regione) prevedevano che i circa €15 milioni annui fossero destinati all’esercizio delle relative funzioni, cioè alla gestione del Demanio idrico. Tuttavia, oggi una parte di quelle risorse viene utilizzato per altri scopi dall’ente Provincia.

Il tema dei “*canoni*” apre un fronte ampio di discussione, poiché si tratta di artefatto amministrativo che si presta a differenti interpretazioni.

In attesa che la questione degli “*extra-canoni*” venga risolta in sede giudiziale (sarebbero ulteriori €18 milioni circa di risorse per la Provincia di Belluno, ai sensi della l.r. 27/2020), è lecito iniziare a ragionare sull’impostazione dei “*canoni*” e sul loro ammontare. La partita è molto complessa perché molti settori di policy bellunese sono legati a questa fonte di entrate, con delle implicazioni positive (i decenni di sviluppo a guida del Consorzio BIM grazie ai sovraccanoni BIM), ma anche negative, come le disparità che si creano fra comuni.

Sono diversi gli interrogativi che emergono dall’analisi in profondità del meccanismo di finanziamento del sistema idrico bellunese e che gli attori politico-istituzionali dovrebbero porsi al fine di orientare l’azione delle strutture tecniche che abbiamo passato in rassegna nei capitoli precedenti.

Uno dei temi che spesso divide l’opinione pubblica, e anche la coalizione sensibile alle tematiche ambientali, è se sia necessario sfruttare maggiormente il potenziale idroelettrico locale. Il tema è complesso, anche dal punto di vista ambientale, poiché si contrappongono due facce della stessa medaglia: produrre più energia pulita o salvaguardare lo stato di salute dei corsi d’acqua?

Lo sviluppo idroelettrico è stato perseguito a più riprese sia dal settore pubblico che dal privato. Oltre al grande sistema di impianti costruito dalla SADE e poi confluito in ENEL, nel bellunese hanno investito molti privati e soprattutto i comuni, che traggono dalla produzione idroelettrica ingenti risorse. Sono quindi numerosi gli agenti interessati a capire quale debba essere la direzione da seguire nello sviluppo futuro delle derivazioni e delle entrate a esse conseguenti.

Interesse che diventa ancora maggiore in vista del 31 marzo 2029, quando scadranno le grandi concessioni.

Nello schema “A4” di David Lane, gli elementi essenziali del progetto di sviluppo locale non sono soltanto gli Agenti, gli Artefatti e le Attribuzioni, ma anche le Azioni.

Queste ultime sono eventi significativi, che producono un cambiamento delle attribuzioni e delle narrazioni prevalenti nel sistema locale, che possono (anzi devono) essere pianificati. La scadenza delle concessioni offre la possibilità di costruire un evento simbolicamente rilevante, che interessi le imprese e le famiglie e non solo gli agenti deputati al futuro assetto economico e programmatico del territorio.

La normativa regionale apre a diverse strade, che prevedono anche l’ingresso di operatori pubblici in progetti di partenariato pubblico-privati oppure in società miste. Nessun attore intervistato ha una soluzione “pronta all’uso”, anche in virtù della complessità del tema e delle incertezze normative e burocratiche ancora da risolvere.

In pratica sarà quasi impossibile non continuare a coinvolgere il gruppo ENEL, che possiede competenze e tecnologie per la gestione, oltre alla conoscenza storica degli impianti. Alcuni leader di coalizione iniziano a sostenere che la scadenza delle concessioni prevista dal Decreto Bersani non deve rappresentare un’anomalia “tutta italiana” all’interno del quadro europeo. Alcuni intervistati sembrano rassegnati a una proroga dello *status quo*, mentre altri ancora auspicano a un ruolo attivo della compagine pubblica bellunese, nel rinnovo delle concessioni.

Sulla modalità organizzativa che dovranno adottare i comuni e le altre realtà territoriali coinvolte per partecipare a un processo così complesso non c’è univocità. Da una parte, la coalizione che guida il Consorzio BIM, con le sue “costole” BIM GSP e BIM Infrastrutture, sembra accreditarsi a “*prendere in mano il pallino*”, per le sue esperienze pregresse e l’operatività su vari settori.

Da un'altra parte sembrano farsi avanti altre coalizioni, più favorevoli alla costituzione di una nuova *multiutility* adeguatamente strutturata e capitalizzata per gestire questa sfida, oltre agli altri servizi pubblici locali (su modello A2A ed Hera).

Per risolvere problemi complessi, la teoria del "*progetto perfetto*" (elaborata da Lane e altri) suggerisce che una *task force locale di Master* debba prima di tutto identificare il problema sociale, per poi decodificarlo e trasformarlo in un problema tecnico, quindi risolvibile. Un accordo tra i *Master* più accreditati del territorio, in assenza di un commissario straordinario, è indispensabile a produrre questo passaggio.

Il problema tecnico, da risolvere grazie all'intervento di un gruppo di TIGER, è la carenza di informazioni a proposito della quantità d'acqua disponibile (nella fase di intensi cambiamenti climatici e carenza di riserve in quota), delle esigenze poste dai vari utilizzatori, dei sistemi di accumulo e distribuzione... Un accordo interdisciplinare tra esperti (Università e Centri di Ricerca nazionali e internazionali) è desiderabile su questo fronte.

La questione è affrontata dal Commissario Straordinario Nicola Dell'Acqua nel suo contributo a The European House - Ambrosetti (v. annesso alla II Relazione del 2024).

Osservando quanto accade nella fase dei prelievi, i soggetti che concedono e revocano le derivazioni, cioè le Regioni (nel nostro caso Genio Civile di Belluno e Provincia), non sono gli stessi che definiscono quanta acqua deve essere destinata a ciascun uso (Autorità di Bacino). Il coordinamento fra enti non è ottimale (un maggiore coordinamento avviene solo in fasi di emergenza).

Le concessioni sulle acque del Piave sono iniziate nei primi anni del secolo scorso e hanno raggiunto negli anni '60 i 98m³/s a Soverzene. Tuttavia, i disciplinari di concessione non sono accessibili, quindi non si conosce con certezza l'evoluzione dei prelievi. Di sicuro, sappiamo che il grande invaso che avrebbe dovuto alimentare e stabilizzare il sistema del Piave proprio a monte di Soverzene non esiste, trattandosi del tristemente noto Vajont, e che le condizioni ambientali e sociali sono cambiate e stanno ancora cambiando.

Altri aspetti che accomunano l'analisi bellunese alla situazione italiana sono la mancanza di controlli da parte delle autorità pubbliche sui prelievi effettivi rispetto alle concessioni, canoni di derivazione contenuti, che non rispecchiano il costo ambientale della risorsa, e

soprattutto la carenza di dati aggiornati sulle fonti di accumulo idrico e di approvvigionamento.

Nel particolare di questo ultimo punto, osserviamo il problema sociale diventare problema tecnico: come è possibile prendere decisioni strategiche sull'utilizzo della risorsa se non si dispongono di dati aggiornati e completi sulla sua disponibilità?

A questo è chiamata l'Autorità di Bacino, dato che nel territorio considerato manca un piano idrico aggiornato e completo. Ma il bacino del Piave non è solo: il contributo del gruppo TEHA illustra che in Italia solo quattro Autorità di bacino su sette hanno pubblicato un bilancio idrico, dei quali il più recente risale al 2020, due hanno pubblicazioni parziali o non accessibili e una non lo ha mai pubblicato.

Conclusioni

I primi capitoli di questa tesi evidenziano un quadro molto complicato, che ho ricostruito attraverso uno sforzo analitico della normativa vigente, una rilettura attenta di quanto ho imparato nella mia esperienza di amministratore locale e alcune interviste a testimoni privilegiati (portatori di punti di vista e narrative diverse, che riporto in appendice).

Il risultato più interessante del mio lavoro può essere così sintetizzato: secondo la totalità degli osservatori, il sistema idrico del bellunese, non era così “complesso” in passato. Ad esempio,8 all’epoca della L.959/53 che istituiva i Consorzi BIM.

L’affollamento istituzionale e la rigida divisione di compiti e responsabilità tra agenti diversi, è cresciuta nel tempo, con il decentramento amministrativo, e concorre a “complicare” le decisioni dei rappresentanti della comunità.

La complessità è cresciuta nel tempo, seguendo l’evoluzione dei tempi. Ma come si è adattato il sistema e quale modello di governance è chiamato a privilegiare?

Da quanto si vede, il modello di governance sembra aver assunto una piega sempre più burocratica, indirizzandosi al rigoroso compimento degli obblighi di legge (via via più articolati e specializzati), frammentandosi in diverse unità amministrative settoriali, che ragionano a compartimenti stagni.

Queste unità amministrative (spesso sovracomunali) misurano la propria efficienza sulla base del rispetto delle normative, delle procedure, dei compiti assegnati attraverso piani di performance e valutazioni collegate. Il sistema della governance fatica a ragionare in termini di benessere della comunità e sviluppo sostenibile del territorio.

Coloro che si sono affermati come attori protagonisti in questa situazione sono i “manager” nominati alla guida delle strutture tecniche (consorzi, aziende partecipate, enti di secondo livelli) che gestiscono i servizi pubblici (non solo acqua) e gli investimenti del territorio.

Hanno invece perso centralità i decisori, gli amministratori locali, i sindaci. Questi ultimi hanno sempre meno risorse (umane e finanziarie) per gestire direttamente le funzioni loro affidate, delegano tali funzioni e sono stati relegati nella posizione di semplice “azionista” all’interno di enti sovracomunali, che amministrano il patrimonio in base a piani industriali e programmi pluriennali sempre più difficili da influenzare e decifrare (in ragione delle istanze locali).

Il ruolo dei sindaci, all'interno del quadro descritto finora, rimane quello della rappresentanza "politica" dei cittadini nelle varie sedi, attraverso la presentazione di istanze delle proprie comunità e la partecipazione alle numerose assemblee di cui fanno parte.

Il modello delle assemblee separate, costringe lo stesso gruppo dei decisori, sindaci proprietari pro quota delle diverse strutture, a manifestare un "voto di fiducia" una tantum ai dirigenti di tali strutture (delegati al controllo operativo), senza strumenti adeguati a esercitare un "controllo analogo" a quello cui sono abituati all'interno del comune e senza che le diverse funzioni comunali, di cui sono responsabili, vengano armonizzate tra loro come dovrebbe essere in un ente locale e territoriali.

I sindaci, che non sono più gli agenti dello sviluppo dei territori, ma "azionisti in assemblea", si interrogano sulla propria missione.

Una missione che continuano a svolgere, con tante difficoltà, talvolta interpretando le narrative locali (cioè le storie che si raccontano nel territorio in relazione a problemi della propria comunità e a competenze specifiche), talvolta importando narrative esterne (dettate dalle componenti politiche regionali e nazionali).

Ho potuto osservare questo fenomeno grazie alla mia esperienza nel territorio e alle narrazioni raccolte dalla stampa locale.

Al fine di poter essere davvero incisivi nella politica di sviluppo dei propri territori, i sindaci dovrebbero disegnare uno spazio adatto per farlo, dando vita a una Provincia come "casa comune", a Intese Programmatiche d'Area di nuova concezione, a Consorzi BIM rivisti e corretti, a Unioni Montane dotate di risorse.

Ma già la presenza di troppe istituzioni, in parte concorrenti tra loro, complica il quadro di una eventuale iniziativa dal basso.

Come suggerisce Lane, i sindaci dovrebbero condividere l'idea di animare "un nuovo spazio agenti-artefatti", cioè uno spazio all'interno del quale mettere a punto una narrazione comune, non solo nella gestione del ciclo idrico, ma anche di altri asset dello sviluppo locale.

Uno spazio e uno schema narrativo "ideale", potrebbe essere la Provincia, con strumenti di autonomia analoghi a quelli definiti prima della legge Delrio oppure un meta sistema

di coordinamento (scaffold) preliminare alla gestione associata delle funzioni e dei servizi loro assegnati.

Il ruolo dell'amministratore locale deve comunque cambiare, attraverso l'acquisizione di competenze di merito, oltre alla capacità di coordinamento e alla mediazione delle istanze che provengono dal territorio. In questi spazi di confronto nuovi, più vicini a quelli descritti da Elinor Ostrom, i sindaci "appropriatori" potrebbero reinterpretare i codici tecnici e i modelli di governance delle società partecipate, al fine di orientarle verso le nuove narrazioni, condivise anche dai cittadini.

Non sono processi semplici, per cui i sindaci non potranno agire da soli, ma dovranno essere accompagnati da *Master dello sviluppo locale*, che forniscono dati e informazioni, supporto, preparazione tecnica per un nuovo quadro tecnologico

Dovranno passare da esecutori e controllori di normative calate dall'alto ad animatori e interpreti di processi di apprendimento. Lo sono stati nel corso della storia del BIM, la cui peculiarità istituzionale è stata determinante in passato (e prima ancora da Regole e Magnifiche Comunità), spostando l'attenzione degli amministratori verso un ruolo "civico" delle istituzioni.

Potranno esserlo ancora, se sapranno sfruttare l'occasione del rinnovo delle concessioni per rinnovare un sistema che ha raggiunto la propria maturità.

L'auspicio è che la governance della risorsa idrica bellunese possa essere riconfigurata tenendo presente i contenuti di questa tesi.

L'obiettivo è far diventare l'acqua uno strumento di innovazione nel territorio locale, anziché un settore economico come tanti altri. Il modello attuale ha raggiunto il proprio limite, prevedendo i pur utilissimi canoni a "indennizzo" della comunità locale, ma non un orizzonte di sviluppo.

In conclusione, *Master* e *TIGER* sono chiamati a usare la riorganizzazione della governance idrica come laboratorio di animazione territoriale, per elaborare una narrazione e uno schema di progetto che possa funzionare anche per altre specializzazioni, accompagnando i sindaci a diventare veri interpreti dello sviluppo del territorio.

Bibliografia

- Boccaletti, G. (2022), *Acqua. Una biografia*, Mondadori, Milano.
- Borghi, E. (a cura di), *La sfida dei territori nella green economy*, Il Mulino, Bologna, 2009.
- Buciuni, G. e Corò, G. (2023), *Periferie competitive*, Il Mulino, Bologna.
- Commissario Straordinario Nazionale per l'adozione di interventi urgenti connessi al fenomeno della scarsità idrica (2024), *2ª Relazione alla cabina di regia*, Roma, 27 febbraio 2024.
- Giddens, A. (1994), *Le conseguenze della modernità*, Il Mulino, Bologna.
- Gurisatti, P. (2011) "Progettare il processo costituente di un cluster. Il caso del distretto trentino dell'energia e dell'ambiente", *Argomenti*, 32, pp. 95-123.
- Hess, C. e Ostrom, E. (2009), *La conoscenza come bene comune. Dalla teoria alla pratica*, Bruno Mondadori, Milano.
- Lane, D. e Maxfield, R. (2009), "Building a New Market System: Effective Action, Redirection and Generative Relationships", in D. Lane, D. Pumain, S. Van der Leeuw e G. West (a cura di), *Complexity Perspectives in Innovation and Social Change*, Springer, New York, pp. 263-288.
- Nonaka, I. e Takeuchi, H. (1997), *The Knowledge-Creating Company*, Oxford University Press, New York.
- Ostrom, E. (2006), *Governare i beni comuni*, Marsilio, Venezia.
- Pedersini, P. (2019), *La tutela delle acque e del suolo tra diritto e calamità naturali. Il quadro delle fonti e delle competenze nel sistema regionale della difesa del suolo, delle acque e del demanio idrico*, relazione al XXIX Convegno annuale dell'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti, sul tema: "Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche", Cortina, 05 luglio 2019.
- Sforzini, V. (2023), *Il commissario Nicola Dell'Acqua: «Bilanci e rete idrica da sistemare in 2-3 anni, per risolvere l'emergenza»*, L'Economia del Corriere della Sera, 19/07/2023.

Appendice A

Narrazione A – MASTER / Funzionario di alto livello della Regione del Veneto

Ricostruiamo la narrativa di un funzionario di alto livello della Regione del Veneto, che per intervenire sulla difesa del suolo nei vari territori veneti si interfaccia sia con le realtà delle terre alte, sia con quelle terre basse (ConSORZI di bonifica). Il profilo è quello di un ingegnere che porta avanti le opere della Regione, quindi specializzato nel “cantierare” gli investimenti.

«Sul tema “acqua” è necessario un cambio di modalità e di comportamento: dobbiamo ragionare in termini di eccesso e scarsità, nella ricerca di un equilibrio. Questo equilibrio deve rispecchiarsi nella concezione delle opere, che vanno realizzate tenendo conto anche della lettura del contesto sociale. Per fare ciò servono specifiche competenze, che vanno acquisite non solo con lo studio ma anche con esperienze e contaminazioni.»

«L’evento moderno che ha segnato la svolta è la grande alluvione del 2010. Fino ad allora la Regione del Veneto spendeva €5 milioni all’anno in mitigazione rischio idraulico-idrogeologico, mentre dopo il 2010 sono confluite risorse per circa €2 miliardi. Prima del 2010 l’unico “artefatto” realizzato in tema di prevenzione era il bacino di Montebello, dopo invece viene subito sbloccato anche quello di Caldogno (che era stato fermo sette anni per la Valutazione di Impatto Ambientale).»

Il funzionario parla spontaneamente di due temi, che sono quelli che gli stanno più a cuore:

- la bonifica della pianura veneta, con la sua importanza non solo ambientale, ma soprattutto economica e sociale;
- la mitigazione del rischio idraulico, cioè la prevenzione delle alluvioni, per la quale è necessario realizzare invasi.

Sul tema degli invasi, riconosce che questi possono essere concepiti per avere altre funzioni, oltre a quelle di laminazione delle piene, come l’agricoltura.

Il documento regionale che guida la sua azione è il Piano di Adattamento Climatico, che comprende diverse strategie. Tra queste trova posto il tema dell’energia e quindi anche quello dell’idroelettrico.

Riconosce che due protagonisti influenti e autorevoli sul tema sono Gianpaolo Bottacin a cui conferisce l’attribuzione di “quello che sa tutto, che legge ogni progetto,

un'enciclopedia vivente", e Nicola Dell'Acqua al quale attribuisce l'idea innovativa di voler mettere in tariffa il costo della ricarica della falda, al fine di arrivare a una sorta di bilancio idrico in pareggio.

Sul sistema del Piave afferma che «è necessario superare il Vajont e realizzare le opere che servono, oppure mettere ri-funzionalizzare quelle che già ci sono. Attraverso la manutenzione e la gestione si possono fare tante cose a beneficio del territorio». Un esempio in infrastrutture presente che però non viene sfruttata è il pompaggio dell'acqua dal Lago Morto (valle) al Lago di Santa Croce (monte).

Conferma che in seguito alle crisi si fanno degli accorgimenti che fanno andare meglio le cose: dopo Vaia (2018), l'organizzazione dei cantieri viene affidata a un nucleo molto stretto di persone che lavorano di squadra, coordinate da Nicola Dell'Acqua, con il supporto dell'ing. Artico per la parte tecnica e dell'ing. De Sabbata per la parte amministrativa. Il team esprimeva una visione corale, realizzando le opere con i soggetti attuatori. Questi ultimi sono stati importantissimi in un contesto in cui le amministrazioni locali non potevano gestire i tanti e corposi cantieri, giungendo da varie parti della Regione per dare una mano al bellunese. Importantissimo il lavoro collegiale e la **dimensione della fiducia**.

Riconosce inoltre che nel bellunese ci sono dei problemi di governance del servizio idrico integrato da cui «si sta tentando di recuperare».

Si esprime poi sulla possibilità di sviluppo nel bellunese attraverso l'energia idroelettrica: «tra monetizzazione dell'energia, canoni e sovracanoni, potranno arrivare fino a €50 milioni. Ma il futuro con il rinnovo delle concessioni può essere migliore: per l'assegnazione ai nuovi gestori ci sarà la possibilità di creare società miste, attraverso le quali alla parte pubblica spetterebbero anche utili».

Appendice B

Narrazione B – MASTER della gestione del servizio idrico integrato

Il contesto attuale del gestore del servizio è una fase di investimenti dopo anni di stallo a causa del buco finanziario. È necessario mettere mano alle reti “colabrodo”.

La crisi idrica del 2022 ha sconvolto la comunità bellunese: in alcune località i rubinetti sono rimasti a secco per più giorni. Fino a prima era impensabile in un territorio ricco d’acqua anche in stagioni secche.

«A Belluno l’acqua c’è. Si è verificata la crisi nel 2022 non perché mancasse l’acqua ma perché era sbagliato il modo in cui viene prelevata dall’ambiente. Con la siccità non è mancata l’acqua, ma è calata. La crisi evidenzia l’inadeguatezza delle infrastrutture.»

Riconosce l’effetto dei cambiamenti climatici sul territorio bellunese: fenomeni siccitosi, ma anche Vaia, ritiro di ghiacciai e nevai. Mentre la pianura può accorgersi in anticipo del calo della risorsa idrica disponibile, in montagna l’effetto del calo della sorgente è immediato.

«Il Bacino bellunese non ha invasi a uso idropotabile. Gli unici invasi sono quelli dell’ENEL che però non sono pensati per l’uso idropotabile. Gestione e prelievo sono dell’ENEL. Altrove (dove non hanno sorgenti) gli invasi vengono gestiti per utilizzi diversi. Ci sono dei paradigmi da discutere, dove servirebbe intervenire attraverso la programmazione territoriale, andando a toccare anche alcuni elementi culturali. Le istituzioni sono andate in rotta di collisione sull’invaso del Vanoi.»

Gli invasi che servono al servizio idrico sono quelli in alta quota, dove ci sono le sorgenti e non c’è attività umana che inquina. Gli stessi invasi in alta quota potrebbero servire anche d’inverno per l’innervamento artificiale: «Altro tema: invasi per innervamento artificiale in montagna, cioè i laghetti che in Austria e Svizzera si fanno e invece qua no. Ma Perché? La discussione dovrebbe essere sul “come fare” e non “se fare o no”».

«Ci troviamo di fronte al seguente problema: ci dobbiamo attrezzare per catturare l’acqua in quota. Ma il Consiglio di Bacino sta risalendo il problema dal basso e non dall’alto, perché noi abbiamo il potere di risalire dal basso, non abbiamo il potere di mettere tutti gli attori attorno a un tavolo per parlare di invasi. Posso chiamare l’ENEL, posso

andare a parlarci, però dopo io e l'ENEL non abbiamo un tavolo istituzionale sul quale fare programmazione, e questo è già un problema”.

Dal basso si può lavorare per potenziare gli accumuli piccoli del servizio idrico, che devono garantire stabilità nelle 48h-72h, che non è più banale visti i cambiamenti climatici. Bisogna gestire i picchi di consumo, in alcuni momenti del giorno, ma anche in alcune stagioni, come nell'estate che c'è sia più richiesta visto il turismo e contemporaneamente meno acqua.

Infrastrutture necessarie: serbatoi più grandi e tubi di interconnessione tra le zone che hanno acqua e quelle che non ce l'hanno. Poi serviranno anche micro-invasi per acqua idropotabile in alta quota dove è pulita. **Anche l'ENEL ne ha in quota con acqua pulita, quindi si va in scontro tra idroelettrico e civile. La norma dice che bisognerebbe preferire sempre l'idropotabile...**

Ci sono anche elementi culturali, per esempio, spiegare la tariffazione. Per le famiglie bellunesi aumenteranno.

Altro fenomeno legato ai cambiamenti climatici: quando le sorgenti danno meno acqua la danno anche meno pura. Quindi nei momenti di crisi si aggiunge il problema delle ordinanze di non potabilità. E “la gente di montagna il cloro non lo vuole”. Piano per coprire tutte le sorgenti con dispositivi di clorazione.

Dal punto di vista ambientale qualche problema lo ha dato il Deflusso Minimo Vitale e poi il Deflusso Ecologico, che però ancora la Regione del Veneto non ha affrontato.

Comunque, nel bellunese le infrastrutture erano inadeguate prima dei cambiamenti climatici. Quindi adesso stiamo affrontando contemporaneamente la rincorsa per adeguarsi a quanto non è stato fatto negli anni precedenti più quella ai cambiamenti climatici. «Sommate, le due corse stanno facendo saltare il piatto». Per esempio, che la depurazione sia un obbligo lo dice la Direttiva Acque Reflue nel 1991, nel 2024 in Provincia di Belluno c'è un programma decennale per mettersi in regola. Inoltre, c'è già un'altra Direttiva che impone un ulteriore salto per il 2035. Ma la politica bellunese non ha saputo affrontare nemmeno quello di trent'anni fa. Addirittura, sono arrivate due procedure d'infrazione nel 2014 per il depuratore di Borca di Cadore e nel 2024 non ci si è ancora arrivati a sistemare. Questo mette in luce che ci sono dei problemi **governance**.

Depurare le acque è fondamentale, anche solo per l'agricoltura. Poi si vedono nuove minacce in ingresso, come PFAS e microplastiche (interferenti endocrini) ma siamo ancora fermi ad azoto e fosforo. Ci sono dei problemi tecnici che la montagna bellunese deve affrontare, però è in difficoltà perché non ha gli strumenti e non è nelle condizioni di Trento e Bolzano.

Situazione idrica si aggiungono altri dati dell'analisi di contesto, per esempio lo spopolamento e la mancanza di attrattività. «Il gestore del servizio idrico non ha personale, i bandi di concorso per ingegneri non danno risultati. Mancano dati e capacità di progettazione». Il gestore è BIM GSP, nata come costola del Consorzio BIM, ora non sono più collegati societariamente. Questo è un punto di contatto con Piccoli.

Il programma investimenti nell'infrastruttura idrica è definito fino al 2033, anno in cui scade affidamento al gestore, che essendo in-house probabilmente sarà prorogato. Vengono spalmate in dieci anni opere che sono già necessarie adesso. Vengono finanziati principalmente dalle tariffe che sono destinate a salire per molti anni.

Servizio idrico regolato da ARERA: rispetto a prima dove erano i politici a decidere quanto far pagare e poi la società si trovava con i buchi, che è quello che è successo, adesso è tutto inamovibile. Quello che è dovuto al gestore bisogna darglielo e quanto bisogna chiedere ai cittadini è una decisione meno opaca ma rigida. **Risposta tecnica, burocratica a un problema di incapacità di governance.**

Il meccanismo cerca di far pagare di più al metro cubo chi consuma di più, ma è necessario comunicare che non si paga in tariffa l'acqua che si consuma, ma la tenuta del sistema idrico. Per esempio, la campagna di sensibilizzazione di Viveracqua è sbagliata, perché vuole sensibilizzare il cittadino a chiudere il rubinetto quando il problema non è assolutamente quello, anzi. Per esempio, più grave è cosa si butta nel wc.

Forse ARERA non è l'autorità giusta, perché ha un metodo regolatorio, nasce per gestire energia e reti che sono in libero mercato, quando invece per l'acqua c'è il monopolio. Non concepisce il problema della programmazione degli investimenti e della governance.

M-zero indicatore aggiunto nel 2024 per consentire di mettere in tariffa gli investimenti ecosistemici per procurare e salvaguardare la risorsa. Ma il Consiglio di Bacino deve comunicare ad ARERA quanta acqua utilizza rispetto a quanta acqua c'è. Però il bacino non sa quanta acqua c'è e ARERA gli dice di chiederlo al Distretto delle Alpi Orientali.

Consiglio di Bacino come “ultimi della catena” che chiede cosa indicare alla Regione, che a sua volta lo chiede al Distretto che chiede di avere una riunione con ARERA. Nella riunione si decide di fornire un numero non esatto, tanto per iniziare. L'autorità che dovrebbe sapere quanta acqua c'è ma non lo sa: evidente lacuna della governance. **Tutti gli attori esprimono la stessa opinione su Autorità distrettuale.**

«Il bacino bellunese ha il 75% delle concessioni che non sono valide. Ma non è l'idrico che è un problema, è la macchina pubblica a esserlo. Per esempio, con PNRR si è messa benzina nella macchina, ma è la macchina che non va.»

Ricerca di finanziamenti per non far andare tutto il carico degli investimenti in tariffa. Arrivati soldi da PNRR, adesso anche da Fondo dei Comuni di Confine. Questo significa che eventuali fondi territoriali possono essere usati per l'idrico (invece che finanziare la sagra). Percorso virtuoso con i sindaci anche per rifare i sottoservizi su richiesta dei sindaci per rifare l'asfalto.

Iniziative che però non sono finanziate a livello regionale. LR 17/2012 che istituisce i Consigli di Bacino dice due cose:

- **La pianura dovrebbe contribuire alla montagna, attraverso un 3% di *sovra* da applicare alle bollette da dare ai territori di montagna del Veneto; mai stata attuata.**
- **Annualmente la Regione finanzia opere del servizio idrico integrato per l'ATO bellunese. Lobby bellunese l'ha fatta inserire nel 2012 ma da allora non è mai stata finanziata.**

«Manca uno studio territoriale sulle esigenze e su come mettere in rete gli attori. Ad esempio: una settimana fa ho fatto una conferenza dei servizi istruttoria per un problema di allagamento fognario e ho chiamato intorno a un tavolo l'ENEL, la Regione, il Distretto ecc. Ci siamo parlati in quella occasione ma sono attori che normalmente non si parlano.»

«Ci sono le persone sulle cui gambe si muovono tutte le esperienze migliori, che lavorano quindi a titolo più o meno personale, contro l'impostazione di governance che sarebbe a compartimenti stagni». Quello che noi abbiamo chiamato TIGER!

Sul Consorzio BIM: «Non è mai entrato nei ragionamenti di programmazione del servizio idrico. Adesso è capofila progetto CER che potrebbe includere sfruttamento idroelettrico

degli acquedotti. Serve però fare rete territoriale perché vada in porto. Le uniche centraline sugli acquedotti sono attualmente però dei comuni e non del gestore, che va a comprare l'energia dell'ENEL».

TIGER: sull'idrico siamo carenti. Il sistema infatti è scollegato.

Sul ruolo del Consiglio di Bacino: «è cresciuto in questi anni perché il gestore aveva fatto il buco, che poi è stato risanato finanziariamente. Bisogna stare attenti alla società, va controllata. Si entra a gamba tesa nell'approvazione dei progetti, per obbligarlo a fare bene i progetti, con la conferenza dei servizi con gli altri enti. L'Assemblea dei Sindaci, convocata 3-4 volte all'anno. Il Comitato con tre sindaci è come una giunta, divisa per territori, con un presidente. Poi c'è il Comitato consultivo degli utenti, con nove membri, tra cui associazioni di categoria e dei consumatori; si riuniscono periodicamente per presentare le proposte e confrontarsi della qualità del servizio»

Il dialogo c'è con la Provincia perché è autorità ambientale. Regione ha funzione Servizio Idrico Integrato. Poi c'è Distretto Alpi Orientali. Quasi nulla interlocuzione con tutti gli altri. I Sindaci sono soci di tanti enti, sono sempre gli stessi, ma manca la visione d'insieme.

La Provincia di Belluno elettiva era questo: riusciva a tenere insieme la visione politica.

«Il ruolo dei sindaci: la madre di tutti i discorsi, l'assetto di governance prescinde dal fatto che il gestore sia pubblico. Nel momento in cui il gestore è in-house la norma è diventata opaca. D.lgs. 201/2022 Riassetto servizi pubblici locali inserisce una cosa molto grande, la relazione degli enti d'ambito annuale su come si sta comportando il gestore da mandare ai sindaci: perché prima i sindaci si facevano dire dal gestore come stava andando! Le due giacche non vanno confuse, tra Consiglio di bacino e assemblea dei soci, come socio potresti anche delegare il tecnico del comune, che in assemblea di bacino non si può fare.»

Appendice C

Narrazione C – Politico Locale

Anche parlando di acqua, la premessa fondamentale è il contesto in questo territorio: **inverno demografico e di inverno della partecipazione**, declinata in venir meno progressivo di organizzazioni di volontariato, che rappresentavano per certi versi un pilastro importante dello sviluppo del territorio e dall'altro **il venir meno anche delle risorse per il governo dei territori**, che si innesta certamente sull'altra questione che è quella dell'articolazione dei soggetti.

«Per quanto riguarda il BIM, **il consorzio Bim ha cercato in tutti i modi di onorare il proprio mandato statutario, cioè lo sviluppo economico e sociale del territorio, uscendo dalla stretta logica del supporto ai comuni aderenti**, per andare invece direttamente verso la logica di sussidiarietà a favore dei soggetti operanti sul territorio.»

«Per esempio, sono stati istituiti vari fondi e uno di questi riguarda le case di riposo, ma senza guardare se la casa di riposo è del pubblico o del privato. Il problema che c'era allora e c'è anche adesso è un problema di riqualificazione edilizia delle case di riposo e quindi sono stati forniti i fondi che servivano. Con le scuole materne lo stesso, poiché incide direttamente sulle famiglie. Al Consorzio poco che la scuola materna sia pubblica, e in questo caso abbiamo sostenuto con fondi per le attrezzature, ma se è privata gli diamo anche soldi senno non sopravvive. E se non sopravvive viene meno anche un servizio sul territorio, e così asili nido eccetera.»

«**Bisogna mettere insieme le forze perché tanti piccoli comuni non fanno un grande comune, fanno una pochezza se non si associano in modo operativo ed evoluto.**»

«**I benefici legati all'utilizzo idroelettrico delle acque bellunese sono stati utilizzati per sviluppare una serie di altri settori.** È stata sostenuta la realizzazione da parte dei comuni di un certo numero di impianti idroelettrici. I comuni oggi in totale hanno circa 30 impianti idroelettrici, micro-impianti idroelettrici e soprattutto hanno **l'esperienza che adesso può essere utile in chiave sviluppo verso le comunità energetiche.** L'ultima azione portata a termine dal Consorzio BIM è la costituzione di una CER di "area vasta"» (cioè, che comprende numerose cabine primarie, che rappresenterebbero l'estensione massima di una CER. La struttura di area vasta dovrebbe servire a mettere a sistema gli impianti).

«L'altro aspetto dell'inverno demografico è la riduzione del PIL dei nostri territori. L'inverno demografico porta con sé il problema della produzione: **le aziende non trovando manodopera e quindi producono meno e il PIL del bellunese cala.** Non è un problema da poco. Di positivo invece c'è che il nostro territorio è ancora attraente dal punto di vista della qualità della vita, e anche dei servizi. Però bisogna fare in modo che questa manodopera potenziale che viene da fuori trovi casa, trovi i servizi, trovi la possibilità di innestarsi in un tessuto. E quindi il tema della **riqualificazione e della messa a disposizione di alloggi non dal punto di vista turistico, è importantissimo.**

Il politico tocca poi tanti altri temi che non riportiamo, arrivando alla conclusione che serve una governance unitaria.

Di nuovo sul Consorzio BIM: «Il consorzio ha il vantaggio economico finanziario perché ha tre dipendenti e drena pochissimo per i propri costi e quindi ha una disponibilità economica annuale molto significativa. Questo è già un vantaggio. Il secondo è che è snello, non ha troppi vincoli di destinazione dei fondi, ma ha solo sviluppo economico sociale. Telemedicina è uno sviluppo sociale. Di sicuro adesso non è questo l'argomento. Diciamo che un milione va via per aiuti a pioggia ai comuni, ma il resto no».

«Quando venne rifatto lo statuto negli anni '90 si hanno scritto **“lo sviluppo economico e sociale dei territori attraverso lo sviluppo dei comuni”**. Quindi non c'è una contrapposizione, dopo l'uno può spingere un po' di più l'acceleratore sul comune, o un po' di più, come farei io, sul territorio, sui soggetti, sui cittadini.»

«Nella prima parte della storia del Consorzio c'è stata la metanizzazione, poi si è molto diversificato. Prima ancora il Consorzio aveva inciso anche sullo sviluppo, diciamo prima della legge Vajont, **il consorzio ci aveva visto lungo e sosteneva l'insediamento di alcune aziende. Ha sostenuto anche Luxottica**».

«Il Consorzio negli anni sviluppò un grandissimo bellissimo, inattuato, progetto di centralina idroelettriche, di quelle piccole. **Dal mio punto di vista è necessaria per il territorio la gestione dell'energia. La partita energetica si chiama nostra energia nuova, d'acqua e da biomassa.** E la modalità tecnologica per gestire tutto questo non può prescindere dal 5G, che permette di installare la sensoristica per il monitoraggio del territorio.»

«Il BIM sulla questione degli invasi multipli e sui pompaggi che possono essere collegati potrebbe battere un colpo dal punto di vista strategico.»

«Secondo me dobbiamo giocarcela così dal punto di vista sempre della pianificazione territoriale dobbiamo avere consapevolezza che la montagna probabilmente continua a fare la propria funzione. Quindi dobbiamo entrare in una logica regionale, imponendo anche cose, per esempio imponendo anche azioni alla pianura. Per esempio, se serve fare il Vanoi si fa ma dobbiamo pretendere che sia legato a un piano di razionalizzazione degli sprechi in pianura. Poi, sugli invasi, sia per la sicurezza e poi e anche per la condivisione di territori **è più facile immaginare che facciamo 10 invasi da 20 milioni di metri cubi che un invaso da 200».**

Dal punto di vista della Governance: **«I comuni son presi da mille robe, la Provincia c'è e non c'è.** Bisogna togliere alcuni livelli di decisione. Oltretutto, per come è l'assetto territoriale, che mi sembra non cambierà, **alla fine sono sempre i comuni che decidono.** I dominus, se sanno farlo sono i comuni, perché siedono in Provincia, al BIM, nel GAL. Dobbiamo trovare una semplificazione, anche se è dura sopprimere un livello. Dobbiamo arrivare a una **programmazione unica,** magari poi con una divisione dei compiti. Serve fare **una programmazione vera».**

«Tra assemblee dei sindaci, consigli di bacino, conferenze ulss, va a finire che la mano destra non sa cosa fa la sinistra. Per esempio, nel problema Consiglio di Bacino Idrico e BIM GSP, i sindaci non hanno contezza di quale giacca mettono nelle assemblee.»

«Adesso si pone il problema della carenza di personale nei comuni, a tal punto da compromettere i servizi. Bisogna distinguere tra cercare di convincere qualcuno a lavorare nella PA e fare una vera programmazione del fabbisogno di personale.»

Si arriva alla conclusione che il modello Consorzio BIM può essere vincente perché ha una sua specificità, né pubblico, né privato. Il legislatore del 1953 ci ha visto lungo.

Il politico ha insistito più volte sulla necessità di riorganizzare il territorio.

Appendice D

Narrazione D – Politico Regionale

L'intervistato ha un approccio tecnico e dimostra una approfondita conoscenza della materia. Per tutta la prima parte ricostruisce l'a

Definizione di acqua = bene pubblico, di proprietà dello Stato (nella tesi l'abbiamo definita diversamente).

Si parte dal Testo Unico Ambientale D. Lgs. 152/2006.

- A. Servizio idrico-integrato. Sistema che si occupa di consegnare l'acqua al cittadino per l'utilizzo potabile e per gestirla successivamente. Dalla sorgente alla riconsegna nel corpo acqueo. L'Italia va divisa in **ambiti** (Ambiti Territoriali Ottimali). In Veneto ci sono 12 ambiti, la Provincia di Belluno appartiene quasi tutta al medesimo ambito.

Una volta individuato l'ambito, gli enti locali devono organizzarsi ed eleggere un Consiglio di Bacino, che si occupa di:

- Definire la tariffa
- Definire il piano di investimenti

Poi, può affidare la gestione a un soggetto privato (gara pubblica) oppure affidare in-house. In Veneto, tutti gli ambiti hanno tenuto la gestione in mano pubblica, società di proprietà dei comuni. La **proprietà dei tubi** rimane dei comuni, la gestione passa alla società, nel bellunese **BIM Gestione Servizi Pubblici**. 12 consigli di bacino + 12 società. Inoltre, in Veneto c'è Viveracqua, come consorzio dei gestori per accentrare acquisti ed economie di scala, interessante è stata l'emissione di Idro-bond per finanziare piani di investimento.

Meglio gestione in mano pubblica o privata? Secondo lui meglio pubblico, per questa ragione. Emergono nel 2013 i PFAS, che oggi sono non sono ancora normati, o in modo molto parziale. Il 152/2006 stabilisce che lo Stato fissa il limite e la Regione può mettere un limite più stringente. RV non può mettere limite finché lo Stato non lo fissa. RV si rivolge a Istituto Superiore della Sanità per parere, che viene adottato con Delibera di Giunta, che introduce nell'Autorizzazione Integrata Ambientale degli scarichi industriale il limite dei PFAS. 54 ricorsi e richiesta risarcimento danni di 98 milioni di euro. **Nel**

frattempo, è stato detto ai gestori degli acquedotti di mettere i filtri ai carboni attivi. I gestori – tutti pubblici – lo hanno fatto, ma un soggetto privato lo avrebbe fatto?

Tema sindaci controllori e controllati: «È un tema che mi sta particolarmente a cuore. Nel Consiglio di Bacino c'erano i sindaci nel comitato d'indirizzo, ma era presieduto dal Presidente della Provincia, il quale era l'unico che stava solo dalla parte del controllore. Infatti, l'allora Presidente della Provincia non era d'accordo con l'aumento del credito per mancato aumento delle tariffe, meccanismo che fece esplodere il debito del gestore. I sindaci volevano fare investimenti senza aumentare le bollette. Alla fine, gli alleati in provincia del Presidente erano gli stessi ad essere al comando di GSP e lo sfiduciarono e mandano a casa. **Indica un modo per superare il problema: dare a un soggetto pubblico diverso dai sindaci la definizione piano d'ambito, per esempio la Provincia, che ha una visione di area vasta.** Per farlo serve modificare una legge regionale, ma è difficile che i sindaci accettino che gli venga tolta una cosa che hanno.

Questo modello poteva funzionare con la provincia elettiva, adesso presidente e consiglio provinciale sono composti di sindaci.

B. Acqua utilizzata a scopi industriali o agricoltura

Acqua utilizzata a scopi produttivi, primario o secondario che sia. Acqua è bene pubblico, non si compra né vende, ma si può chiedere l'autorizzazione a utilizzarla, pagando un **canone**.

Può essere usata come materia prima. Acqua minerale come San Benedetto o Recoaro ha un regime particolare in termine di canoni, oppure Coca Cola di Nogara di Verona usa acqua normale, pagando l'acqua esattamente come la paga l'ENEL per fare energia. Poi c'è anche l'uso industriale, per raffreddare, produrre energia elettrica, irrigare i campi ecc. Si chiede l'autorizzazione in Regione, ma il richiedente deve garantire la restituzione dell'acqua, presentando un progetto che viene valutato molto attentamente. Questo sono le **derivazioni**.

Quando si deve scegliere tra più di un concorrente per una stessa concessione, si usa il criterio del minor impatto ambientale.

Vuoto normativo piccole derivazioni < 3MW dal 31/07. Non c'è norma per le nuove assegnazioni. Per le grandi assegnazioni diventa della Regione, per le piccole non si sa di

chi è la centralina. I comuni piccoli se non possono rinnovare l'autorizzazione per la centralina rischiano di non chiudere i bilanci.

C. Chi gestisce l'acqua *a prescindere*? Quando nessuno deve berla o utilizzarla... gestione corsi d'acqua.

Le regioni. Lo Stato fa la pianificazione generale attraverso le Autorità di Bacino (noi Autorità di Bacino Distrettuale delle Alpi Orientali). Autorità è presieduta da Ministero Ambiente e composta anche da Dipartimento Protezione Civile Nazionale, Ministero Beni Culturali, Ministero Agricoltura e Ministero Infrastrutture + le Regioni coinvolte, che nel nostro caso sono in quattro e quindi sempre in minoranza vs ministeri. Inoltre, Trento e Bolzano non vanno mai "perché fanno quello che vogliono".

Attore coinvolto Ministero Beni Culturali perché le Soprintendenze rilasciano le autorizzazioni paesaggistiche per tagliare le piante negli alvei dei fiumi.

Autorità fa pianificazione e individua aree a rischio idrogeologico o alluvionale e i comuni devono adeguarsi o contestarle e individua le opere strategiche. Chi deve fare le opere sono le Regioni.

Nel Veneto: corsi d'acqua principali i Geni Civili, uno per provincia. I corsi d'acqua secondari i Servizi Forestali Regionali, con sede a Belluno e cinque unità operative (no Venezia e Rovigo). Invece, in pianura i corsi d'acqua secondari vengono gestiti dai Consorzi di bonifica, che si autofinanziano con una tassa degli abitanti.

Ma, la Provincia di Belluno dopo la specificità avrebbe tutta la competenza sull'acqua, perché si tiene i 15 milioni di canoni. Nella situazione attuale la Provincia non esercita la competenza perché non ha personale. Riceve i soldi ma non fa i lavori, continuano a farli genio civile e servizi forestali. Inoltre, i dipendenti regionali non vogliono passare in provincia.

Modello diverso Emilia Romagna: agenzia regionale che gestisce tutti i corsi d'acqua.

Gestione picchi: quando ce n'è poca dovrebbe gestirla l'autorità di bacino, secondo la legge. Dall'anno scorso, invece, c'è il **Commissario Straordinario per la Siccità, Nicola Dell'Acqua, che ha il compito di limare le problematiche.** Esempio tra una Regione e l'altra, il Trentino non rilascia l'acqua dell'Adige e il Veneto rimane senza. Il Commissario nazionale dovrebbe dirimere queste questioni e pianificare le opere per

ridurre questi problemi. Soluzione **accumulare l'acqua da qualche parte. Commissario ha chiesto alle Regioni di fare una programmazione.**

La programmazione fatta insieme dagli assessori regionali all'ambiente (Bottacin) e all'agricoltura (Caner), chiamata Piano Laghetti, con recupero cave dismesse e tanti punti accumulo dell'acqua da utilizzare in caso di carenza idrica.

Invece quando c'è il picco di massima: **entra in gioco il sistema di Protezione Civile.** Le Regioni sono autorità di polizia idraulica. Alcune decisioni da prendere, per esempio quando hanno ordinato ai consorzi di bonifica di spegnere le idrovore, facendo allagare la campagna per salvare le città.

Problema di eseguire le manutenzioni, perché serve l'autorizzazione paesaggistica con la VINCA. «È complicatissimo. Una legge regionale che andava in deroga è stata impugnata. Uno dei motivi per chiedere l'autonomia. I cantieri Vaia sono andati avanti solo perché c'erano le deroghe dell'emergenze, altrimenti in Italia non va avanti un tubo».

Altre considerazioni.

Qualche anomalia oltre al quadro normativo appena descritto, per esempio a Cortina acquedotto privato della regola. Anche culturalmente c'è chi vuole tornare alla gestione diretta del comune.

Invasi. Dighe altezza > 15 metri altezza o > 1 milione di metri cubi è dello Stato, sotto della Regione. Nel bellunese sono quasi tutte competenza dello Stato. Le dighe sono state fatte quasi tutte da un soggetto privato, la SADE. Poi passa tutto a ENEL, azienda pubblica dello Stato. La gestione dell'invaso va in capo a chi ha la concessione (ENEL, EDISON, ecc. che sia pubblico o privato). Gestore deve rispettare il contratto, ma il governo generale è dell'Autorità di Bacino. Es. Lago di Santa Croce deve essere abbassato prima dell'autunno per laminare le piene.

2029. Scadenza concessione. Tutto l'impianto diventa di proprietà pubblica della Regione a costo zero e in efficienza. Regione può gestirla direttamente, andare in gara per individuare nuovo concessionario, oppure ancora fare gara per cercare partner per fare una società mista, coinvolgendo anche altri soggetti come Provincia, comuni o Consorzio BIM. Si azzerà la concessione, quindi, può essere fatta qualche manovra.

«Nel Veneto sono state rilasciate tante più concessioni dell'acqua effettivamente disponibile. Da questo nascono gli scontri. Per esempio, viene ancora contata l'acqua del Vajont nel bacino. **Non è mai stato fatto un vero piano idrico del territorio, che sarebbe competenza dell'Autorità di Bacino.** Si scatenerà un grande casino perché non c'è davvero tutta l'acqua che viene venduta.»

«**Consorti di bonifica.** Premono sul fatto che per legge la priorità in caso di carenza idrica, dopo l'idropotabile, va all'agricoltura, che viene prima dell'idroelettrico e del turismo. L'acqua viene sprecata in pianura perché costa molto meno che fare un impianto efficiente anche se ci sono i contributi del PNRR. Tra l'altro, se hanno diritto all'acqua secondo la legge, non sono tenuti a spiegare come la usano. **È davvero necessario aumentare il costo dell'acqua materia prima per limitarne il consumo.** Il mondo ambientalista è contrario all'aumento dei canoni perché tassa l'energia pulita.»

«**Legge del 3%.** “L'ho fatta io ed è stato complicatissimo”. Prevedeva che il 3% di tutta la tariffa andasse al bellunese. Problemi: vizi di incostituzionalità. Poi decreto 118/2014 dice che le leggi non possono vincolare le somme, non c'è più vincolo di legge tra entrata e uscita.»

Un consorzio di bonifica nel bellunese?. Il consorzio deve autofinanziarsi, quindi a Belluno vorrebbe dire introdurre una nuova tassa. A Belluno si occupano già i servizi forestali della gestione della rete secondaria, che si finanzia con i 15 milioni di canoni. **Quindi non avrebbe senso,** anche perché non abbiamo bisogno di dare acqua agli agricoltori. **La potenza dei consorzi è data dal fatto che dietro hanno il mondo agricolo, che in Italia è una potenza.**

Nuova legge: grandi derivazioni dal 2021 devono dare il 3% monetizzato di energia prodotta nel territorio in cui si produce, che vale 18 milioni per il bellunese. La legge è in vigore, ENEL ha fatto ricorso contro la legge, non vincendo. Poi ha fatto ricorso contro i decreti ingiuntivi, la sentenza è il 4%. Destinatario di questo 3% aggiuntivo è l'Ente Provincia, che è invitata a usarli per il sociale, ambiente, protezione civile, che subisce danni per l'abbassamento del lago in stagione turistica.

Vanoi. Mozione votata all'unanimità dalla Regione nel 2022. Sempre stato contrario, dopo averne parlato anche con Prof. D'Alpaos. Ha fatto invece un'azione silenziosa, chiedendo a Roma gli stessi soldi ma per fare un lavoro diverso, cioè lo **svuotamento del Lago del Corlo,** dove si recupererebbero gli stessi metri cubi che si otterrebbero col

Vanoi. Non è nel Piano straordinario di Dell'Acqua, dove compaiono invece 107 milioni per il Corlo.

Piano Laghetti. Dal punto di vista culturale: essere meno invasivo possibile, recuperare aree altrimenti non recuperabili, non intaccare aree vergini e usare le migliori tecnologie. Per esempio, recupero cave, ma se non sono troppo distanti da dov'è l'utenza. Aree golenali possono essere usate come laghetti e possono anche ricaricare le falde, basta fare una traversa come a Fener, accumulando piccoli spessori di acqua. Anche altri laghetti creati apposta, vicino all'utenza, per la carenza.

Ricarica di falda. Giusto farla, ma non si può fare ovunque e non può essere la situazione per tutto il Veneto.

Sghiaiare i laghi di montagna. Partenza col Lago del Corlo, perché il Brenta ha bisogno di laminazione. Operazione molto complessa dal punto di vista quantitativo.

Laminazione con i laghi esistenti. Devono avere gli scarichi di fondo efficienti però, oppure galleria scolmatrice. Per funzionare devono poter scaricare l'acqua in poco tempo, invece allo stato attuale vengono abbassati i bacini in date fisse della stagione. Con sistemi più efficienti si può abbassare il livello in tre giorni quando le previsioni dicono che serve, giocando in maniera più semplice con i livelli del lago.

Appendice E

Narrazione E – TIGER settore idrico

Una delle questioni da considerare è quella della **sicurezza idraulica**. Per sistemare il problema, le soluzioni sono già state proposte, ma è mancata la volontà politiche di realizzarle. Le risorse per fare le opere, quando ce n'è la volontà, in qualche modo si trovano, ma una politica piegata ai gruppi di interesse ha fatto accumulare grandi ritardi e lacune nelle opere che servono a mettere in sicurezza il territorio dalle “acque malefiche”.

Un altro tema cruciale è quello dell'**utilizzo delle risorse idriche**.

- Attualmente siamo in una situazione in cui nessuno fa i controlli, oppure **i controllati sono controllori di sé stessi e i montanari sono le vittime** predestinate di questo sistema.
- Nel Bacino del Piave non ci sono controlli sull'uso, o sono superficiali, e sono state **concesse portate aldilà del limite**.
- **Gli utilizzatori non vogliono riconoscere che ci sono anche altri interessi** da considerare nell'utilizzo della risorsa idrica, come la laminazione delle piene o lo sfruttamento turistico, comportandosi come se nulla fosse cambiato nell'arco di un secolo.
- **Priorità agli usi irrigui**, come disciplinato dal codice ambientale. Nella realtà questa disposizione di legge viene sfruttata per secondi fini. I 98m³/s che vengono derivati dal Piave sono un'enormità se si pensa all'uso irriguo. Per sostenere questa tesi, basta guardare a quanta acqua viene derivata costantemente, anche nei mesi piovosi dove non serve acqua all'agricoltura. Nei mesi ottobre-marzo l'acqua viene usata dai consorzi di bonifica per farla percorrere i canali riducendo così i costi di manutenzione.
- Per comprendere il tema è necessario **conoscere la storia delle concessioni**, in cui hanno dominato la SADE e i Consorzi e i “montanari” non sono mai stati tenuti in considerazione.

Storia delle concessioni

- 1) 1911 la Società del Cellina (che nel 1930 viene assorbita dalla SADE) chiede 1,5m³/s dal Lago di Santa Croce e 6m³/s dal Piave a Soccher. I 6 m³/s del Piave vengono negati, però vengono concessi 3 anziché 1,5 m³/s dal Lago. Già questa prima decisione è da considerarsi folle. I rinnovi sono sempre stati taciti, l'ultimo è degli anni '90
- 2) 1917 i 6 m³/s a Soccher vengono poi concessi, dopo l'ingresso in scena della SADE, alla Società Cellina nel 1917, durante la Guerra. La derivazione viene spostata a Soverzene anziché Soccher. La Guerra potrebbe essere stata il pretesto per far cambiare idea al Genio Civile di Belluno? La firma era comunque *contra legem* in seguito alla rinuncia del 1911.
- 3) Nel 1922 a Soverzene la SADE ottiene di derivare 30 m³/s
- 4) 1937-42 si aumentano a 37 e poi 41,6 m³/s → negli anni '50 si arriva addirittura a 80 m³/s e al massimo di 98 m³/s per uso elettro-irriguo negli anni '60. Uno scempio senza spiegazione, la morte del fiume Piave a Soverzene. I disciplinari delle concessioni non si trovano, i concessionari non li rilasciano e alcuni documenti sono spariti, sia nell'epoca fascista, sia in quella repubblicana.
 - Una possibile spiegazione dell'aumento da 80 a 98 è data dalla costruzione in quell'epoca di due grandi invasi, quello del Vajont (150.000.000 m³) e quello del Mis (40.000.000 m³), che avrebbero potuto rilasciare rispettivamente 14 m³/s e 4 m³/s. Sarebbe davvero grave se nel conteggio dell'acqua derivabile fosse compresa quella del Vajont.

Sulle persone valide nel territorio, indica solamente l'assessore Bottacin, riferendosi a livello regionale non locale. Lo definisce l'unica persona rispettabile che ha incontrato (sulla scena politico-amministrativo dell'acqua) e che possa avere una coscienza pulita.

C'è attesa per l'applicazione del **Deflusso Ecologico**, perché non c'è ancora chiarezza sulla definizione. Intanto sul Deflusso Minimo Vitale non ci sono i controlli. Perché? La Regione del Veneto affida la definizione del deflusso a ENEL e consorzi, con la supervisione dell'Autorità Distrettuale, che a detta del Prof corrisponde a NESSUNO.

I concessionari non hanno mai rispettato i loro obblighi verso le genti di montagna. Per esempio, con la prima concessione di Santa Croce avrebbero dovuto dare una parte dell'energia alle popolazioni bellunesi. Il risultato: l'energia veniva messa a disposizione,

ma all'uscita della centrale idroelettrica di Fadalto. Il territorio che dona l'acqua avrebbe dovuto costruirsi l'infrastruttura per andare a prendersi l'energia che gli spettava.

Ci aspetta il grande crocevia del **2029**, quando le concessioni scadranno. Da oltre cent'anni sono sempre state rinnovate in modo tacito, forse in funzione dei maggiori investimenti effettuati dai concessionari. Avverrà davvero la restituzione come dice la legge? Come?

Sui **Consorzi di bonifica** e il fatto che il bellunese sia l'unico territorio che non ce l'ha: li definisce associazioni a delinquere protette dalla legge. Usano ancora sistemi irrigui, lasciati dai bisnonni, perché tanto contano sull'abbondanza di acqua proveniente dalla montagna. Usano l'acqua per bagnare terreni ghiaiosi, specialmente attorno al Piave. Parlano di ricarica artificiale della falda quando la miglior ricarica avverrebbe lasciando l'acqua nel Piave, che nell'alta pianura trevigiana infiltra moltissima acqua (se ce l'ha...).

Sull'articolazione dei Consigli di bacino: poteva essere una costruzione istituzionale giusta e interessante, ma il processo è stato affidato alle persone sbagliate.

Infine, dice di non vedere protetti gli interessi del territorio. Tutti dichiarano di farli, ma in realtà avviene fino a un certo punto, perché i gruppi di interesse contano molto di più. Per esempio, sul caso del Vanoi si è dimostrata la pochezza culturale della classe politica locale, incapace di far valere i propri interessi sul Consorzio di Bonifica Brenta.

Appendice F

Narrazione F – Appropriatore Concessionario

Prima questione: canoni.

È stato mantenuto il modello originale, con varie tipologie di canoni (BIM, RIV, sovracanonici da pompaggio, DEM) che vanno pagati a enti diversi per finalità diverse. Una volta i canoni avevano una finalità di scopo, per reinvestirli in ambito idroelettrico e ambientale, ora invece gli enti possono spenderli come vogliono.

Quello che è cambiato è l'ammontare del canone. Valori €/kwh più che decuplicati negli ultimi quindici anni, per questo sono nati vari contenziosi. I rapporti sono cambiati da quando il concessionario della maggior parte degli impianti non è più una società pubblica. **L'intervistato non entra nel merito di come vengono spesi i canoni, loro si limitano a pagare.**

Altro punto: parlare di idroelettrico nel bellunese non è come nelle altre parti del mondo. Nel bellunese non si può parlare di idroelettrico senza parlare di **gestione delle acque**. Idroelettrico significa in primis **gestire acqua**, a differenza di altri posti dove ci sono grandi invasi che permettono di dividere la gestione idroelettrica da tutte le altre (l'invaso doveva esserci: quello del Vajont). Il bellunese può essere visto come un'**unica grande asta affluente**: l'acqua che arriva con la pioggia la tieni un po' ma dopo la devi spostare. Come si sposta? Tramite gli impianti.

Vincoli nella gestione dell'acqua: irriguo, più verso Treviso e Venezia, e in alcuni casi idropotabile. Il concessionario riconosce che nel bellunese c'è il sentimento che l'acqua vada a beneficio delle "terre basse". Per l'appropriatore è importante far capire che agisce come **vettore, che sposta acqua, non la consuma**. Per esempio, l'irriguo ha dei vincoli con date e quantità precise cui che il concessionario deve rispettare, a differenza di altre esigenze territoriali, come il turismo, che non sono vincolate (tranne lago Alleghe e lago Auronzo).

Il vettore cerca di andare incontro a quelle esigenze, come il turismo, cercando di farle bilanciare con i vincoli obbligatori e con la loro esigenze di vendere energia elettrica. Le problematiche si verificano soprattutto nel periodo irriguo da maggio a settembre, quando bisogna dare costantemente una certa portata. "è evidente che noi, se acqua non ce n'è

non possiamo crearla, ma se ce n'è dobbiamo dargliela". A volte nel mezzo del periodo turistico bisogna svasare i laghi per soddisfare i vincoli a valle.

L'appropriatore si presenta come vettore senza possibilità di manovra, deve solo rispettare le norme. Riconoscono che la legge attribuisce all'idroelettrico priorità minore rispetto agli altri usi. «Distribuirlo a tizio o caio per noi è indifferente, basta che ci sia un ente che ci dice cosa fare».

«Altrimenti il problema è che la somma dei vincoli crei un sistema ipervincolato, che non si riesce a soddisfare»

Priorità turistica non stabilita da legge, non scritte nei disciplinari, ma da **rapporti di buon vicinato con i sindaci del territorio.**

Utilizzare gli impianti diventa il modo più efficiente per spostare l'acqua. Anziché "buttarla" nel Piave sfiorando le dighe, che può causare problemi di sicurezza, il concessionario la deriva dove ci sono le opere, produrre energia in sequenza in tutti gli impianti che ci sono e poi rilasciarla nei punti previsti. Un bravo gestore massimizza la produzione di energia elettrica minimizzando l'acqua utilizzata.

Idroelettrico fonte rinnovabile più importante per l'Italia perché può essere prodotta quando serve (vs. eolico/fotovoltaico), anche per stabilizzare la rete. Importanza di questa fonte energetica per lo sviluppo industriale nel Dopoguerra, grande motore di sviluppo per l'Italia.

Impianti di pompaggio: in Veneto solo a Fadalto, assorbendo energia dalla rete pompa da valle e manda l'acqua a monte. Impianti grossi sono in Lombardia. Quello di Fadalto è minore e viene utilizzato poco, sia per i vincoli idraulici del Lago di Santa Croce, sia per vincoli di rete dettati da Terna.

Altro vincolo: sia per regola, sia per tutela del territorio, il concessionario deve svuotare i laghi a settembre, facendo la **laminazione** (regola di Autorità di bacino). Riconoscono l'importanza dei cambiamenti climatici, con la variazione del tipo di piogge (eventi estremi, quando però l'acqua non può essere messa via per usata più avanti).

Interlocutori:

- Autorità di bacino, che sovrintende a tutti gli impianti

- Enti pubblici, da Regioni a comuni, con varie interazioni, anche per varie convenzioni sull'utilizzo di terreni eccetera
- ANBI Veneto
- Enti parco
- Bacini di pesca
- Consorzi non sono solo irrigui, anche industriali (es. Piavesella)
- Singoli cittadini per varie questioni.
- Consorzio BIM.

L'appropriatore ha competenze molto specialistiche nel territorio: ingegneria idraulica, civile, meccanica. **Una possibile specializzazione del territorio?** E poi c'è l'indotto: mi dicono che fanno lavorare molte imprese locali per lavorazioni che una volta facevano internamente. Le infrastrutture sono diffuse nel territorio, di conseguenza anche dipendenti e aziende sono del territorio, per questo per la società è fondamentale mantenere buoni rapporti.

L'appropriatore dice di avere una visione globale sulle concessioni. Non ci si attiene solo al disciplinare, ma si considerano tutti gli interessi. Storici, come quello irriguo, ma anche recenti, come il turismo o il Deflusso Minimo Vitale, che non esisteva negli anni '50 e '60. L'acqua che enel deve dare ai consorzi non è regolata da rapporto privatistico ma è compresa nelle concessioni. Il disciplinare non è un documento pubblico, bisogna fare richiesta di accesso agli atti.

Peculiarità: **lavorare con l'acqua da soggetto privato in mezzo a tanti soggetti pubblici con esigenze diverse.** Una sfida: cercare di ottemperare alle esigenze di tutti tenendo in mente che il business è produrre energia elettrica. Settore dove gli investimenti hanno tempi di ritorno decennali.

Anche il concessionario è consapevole della fragilità del territorio. Ne risentono le pubbliche amministrazioni (genio civile, forestali), ma anche il concessionario (opere civili danneggiate, laghi che si riempiono di detriti). Tutte le parti hanno difficoltà e per questo trovare una soluzione per aiutarsi reciprocamente conviene per tutti. Per loro, se ci fossero indicazioni più chiare e univoche sulla gestione dell'acqua (alzare/diminuire/livelli) sarebbe tutto più facile.

Attività per il territorio: sponsor di varie iniziative, sportive, di beneficenza. Visite gratuite alle centrali dalle scolaresche, 3500 visite all'anno. Oppure iniziative sul Vajont. Poi ci sono le **convenzioni con i Comuni: spiagge, parchetti sulle sponde sono date ai comuni per la valorizzazione turistico ricettiva con attenzione all'ambiente. I terreni non possono essere alienati se servono per gestire le opere, allora vengono dati in virtù di una convenzione.**

Concessioni non sono state rinnovate. ENEL nel 62 rileva tutte le concessioni con la missione di elettrificare il Paese. Prima del decreto Bersani del '99 non esisteva la scadenza delle concessioni (il rinnovo tacito era solo per le piccole, sotto i 3MW), il decreto la introduce tra 30 anni → marzo 2029. Prima non c'era da fare nessun rinnovo, erano dell'ENEL e basta. La scadenza è stata introdotta solo in Italia fra gli Stati europei.

Gli impianti sono dimensionati alla quantità di acqua che c'è, quindi non c'è una continua corsa a cercare più acqua, come da parte dei consorzi. Secondo loro il bacino del Vanoi è stato richiesto dal Consorzio Brenta per sicurezza idraulica. Un elemento che avrebbe cambiato la modalità di produzione sarebbe stato il Vajont, perché era un bacino con durata pluriennale (grande circa il doppio di Santa Croce).

Anche il produttore di energia avverte il problema di riempimento di materiale dei bacini. Sarebbe compito di ENEL svuotarli ma bisogna pesare i benefici e costi dell'operazione. Fluitazione (usare il flusso dell'acqua per portare via materiale) oppure svuotamento meccanico. Il costo sia economico sia ambientale per svuotare un lago dal materiale a volte è troppo alto.

Poi, di chi è la responsabilità del materiale che cade dentro? Di chi doveva sistemare la frana? Tema molto complesso, però è stato toccato più o meno da tutti (Bottacin, Dell'Acqua sul giornale).

Bisogna rispondere alla domanda di come gestire l'acqua entro i prossimi 5-10 anni, con tutti i soggetti insieme. Bisogna capire con gli enti preposti se la normativa è evolvibile: possiamo avere delle regole diverse? A regole attuali non c'è molto da fare, ci sono troppi vincoli e non c'è libertà di azione.

Sugli attori del territorio, dicono che molti sindaci sono sul pezzo, così come l'ANBI e il Consorzio BIM. Non dicono la stessa cosa di genio civile e autorità di bacino. Bottacin molto competente e preparato, si può parlare insieme, così anche col Presidente Padrin.

Appendice G

La ricognizione delle narrazioni sarebbe dovuta proseguire con altri attori, come animatori dello sviluppo locale (direttori di GAL e IPA), rappresentanti dell'Ente Provincia e sindaci, ma i tempi a disposizione per la tesi non lo hanno consentito. L'importanza dei sindaci, in particolare, è emersa durante i ragionamenti conclusivi, mentre in una fase iniziale avevo programmato dialoghi con figure diverse, soprattutto tecniche e non politiche.

Appendice H

ALLEGATO A alla DGR n. 465 del 02 marzo 2010 della Regione del Veneto

N.	CONCESSIONARIO	COMUNI	USO	CORSO D'ACQUA	STATO	IMPIANTO
1	COMUNE DI BADIA (BZ)	LIVINALLONGO DEL COL DI LANA	POTABILE	SORGENTI VALPAROLA	SISTEMA DI DERIVAZIONE INTERREGIONALE	
2	COMUNE DI FALCADE	FALCADE	POTABILE	SORGENTI VALFREDDA E FUCHIADE	SISTEMA DI DERIVAZIONE INTERREGIONALE	
3	COMUNE DI SAPPADA	Forni Avotri (UD) E SAPPADA	IDROELETTRICO	SORGENTE CIUCK	SISTEMA DI DERIVAZIONE INTERREGIONALE	
4	COMUNITA' MONTANA BELLUNESE	LA VALLE AGORDINA, SEDICO	POTABILE	VAL CLAUSA, VAL VESCOVA, VAL DEL MOLINI, VAL DI PIERO	SISTEMA DI DERIVAZIONE INTERPROVINCIALE	
5	COMUNITA' MONTANA DEL GRAPPA	QUERO	POTABILE	SORGENTI DEL TORRENTE TEGORZO	SISTEMA DI DERIVAZIONE INTERPROVINCIALE	
6	COMUNITA' MONTANA DELL'ALPAGO	CHIES D'ALPAGO	POTABILE	SORGENTI DEL TORRENTE FUNESIA	SISTEMA DI DERIVAZIONE INTERPROVINCIALE	
7	CONSORZIO ACQUEDOTTO DI SCHEVENIN	QUERO	POTABILE	SORGENTI DEL TORRENTE TEGORZO	SISTEMA DI DERIVAZIONE INTERPROVINCIALE	
8	CONSORZIO IMPIANTO IDROELETTRICO SARE'	LIVINALLONGO DEL COL DI LANA	IDROELETTRICO	RIO DELLA FERRIERA	SISTEMA DI DERIVAZIONE INTERREGIONALE	
9	CONSORZIO PER L'ACQUEDOTTO DI SCHEVENIN	VAS	POTABILE	SORGIVE MORI E TORRENTE FUM	SISTEMA DI DERIVAZIONE INTERPROVINCIALE	
10	CONSORZIO SCHEVENIN ALTO TREVIGIANO	ALANO DI PIAVE	POTABILE	SORGENTE SALETT	SISTEMA DI DERIVAZIONE INTERPROVINCIALE	
11	ENEL	FALCADE	IDROELETTRICO	TORRENTE BIOIS	SISTEMA DI DERIVAZIONE INTERREGIONALE	CAVIA2 ZINGARI BASSI
12	ENEL	FALCADE	IDROELETTRICO	CORSO D'ACQUA LOCALITA' ZINGARI ALTI	SISTEMA DI DERIVAZIONE INTERREGIONALE	CAVIA 2 ZINGARI BASSI
13	ENEL	FALCADE	IDROELETTRICO	LAGO DI CAVIA E TORRENTI BIOIS, VALLES, LE CODE E CAVIA	SISTEMA DI DERIVAZIONE INTERREGIONALE	CAVIA1
14	ENEL	CALALZO DI CADORE	IDROELETTRICO	TORRENTE MOLINA'	SISTEMA CON INVASO DI ALMENO 5 MILIONI DI METRI CUBI	MOLINA'
15	ENEL	CALALZO, DOMEGGE, PIEVE DI CADORE	IDROELETTRICO	TORRENTI MOLINA', VEDESSANA E GIAU STRENTO	SISTEMA CON INVASO DI ALMENO 5 MILIONI DI METRI CUBI	GIAMPATO SAN GIOVANNI

16	ENEL	AURONZO, SANTO STEFANO DI CADORE, VIGO DI CADORE, LOZZO DI CADORE	IDROELETTRIC O	FIUME PIAVE E TORRENTE ANSIEI	SISTEMA CON INVASO DI ALMENO 5 MILIONI DI METRI CUBI	PELOS
17	ENEL	CESIOMAGGIORE	IDROELETTRIC O	SBARRAMENTO DI BUSCHE SUL FIUME PIAVE	CONNESSA A SISTEMA DI DERIVAZIONE INTERPROVINCIALE	BUSCHE
18	ENEL	FELTRE, LENTINA, VAS, QUERO, ALANO DI PIAVE	IDROELETTRIC O	FIUME PIAVE E TORRENTI SONNA E CAORAME	SISTEMA DI DERIVAZIONE INTERPROVINCIALE	QUERO
19	ENEL	VODO DI CADORE, FORNO DI ZOLDO	IDROELETTRIC O	TORRENTE BOITE ED AFFLUENTI, VAL DELL'OGGIO, RIO BOSCONERO	CONNESSA A SISTEMA DI DERIVAZIONE INTERREGIONALE E INTERPROVINCIALE	PONTESEI
20	ENEL	VIGO DI C., LOZZO DI C., DOMEGGE DI C., CALALZO, PIEVE DI C., LORENZAGO, PERAROLO, OSPITALE DI C., VALLE DI C., CASTELLAVAZZO, LONGARONE, SOVERZENE, PONTE NELLE ALPI	IDROELETTRIC O	FIUME PIAVE ED AFFLUENTI, TORRENTE BOITE, VAL GALLINA	CONNESSA A SISTEMA DI DERIVAZIONE INTERREGIONALE E INTERPROVINCIALE	SOVERZENE
21	ENEL	FORNO DI ZOLDO, LONGARONE, CASTELLAVAZZO, SOVERZENE, PONTE NELLE ALPI	IDROELETTRIC O	TORRENTE MAE'	CONNESSA A SISTEMA DI DERIVAZIONE INTERREGIONALE E INTERPROVINCIALE	GARDONA, SOVERZENE
22	ENEL	OSPITALE DI CADORE, LONGARONE, SOVERZENE, PONTE NELLE ALPI	IDROELETTRIC O	TORRENTI TOVANELLA E VALBONA	CONNESSA A SISTEMA DI DERIVAZIONE INTERREGIONALE E INTERPROVINCIALE	GARDONA, SOVERZENE
23	ENEL	SOVERZENE, PONTE NELLE ALPI, PIEVE DALPAGO, PIUS DALPAGO, FARRA DALPAGO (ALTRI COMUNI NELLE PROVINCE DI TREVISO E FORDENONE)	IDROELETTRIC O	FIUME PIAVE E LAGO DI SANTA CROCE	SISTEMA DI DERIVAZIONE INTERREGIONALE E INTERPROVINCIALE	FADALTO, NOVE, SAN FLORIANO, CASTELLETTO, CANEVA, LIVENZA
24	ENEL	CANEZEI (TN) ROCCA PIETORE, ALLEGHE	IDROELETTRIC O	TORRENTI AVISIO, OMBRENTA, PECTORINA, CORDEVOLE, FIORENTINA, CODALUNGA E MINORI	SISTEMA DI DERIVAZIONE INTERREGIONALE	MALGA CIAPELA, SAVINER 1°, SAVINER 2°, ALLEGHE
25	ENEL	SELVA DI CADORE, COLLE SANTA LUCIA, PIEVE DI LIVINALLONGO, ROCCA PIETORE, ALLEGHE	IDROELETTRIC O	TORRENTE CORDEVOLE ED AFFLUENTI FIORENTINA E CODALUNGA	SISTEMA DI DERIVAZIONE INTERREGIONALE	SAVINER 2°
26	IDROELETTRICA ALPINA S.R.L.	ALLEGHE	IDROELETTRIC O	TORRENTE FIORENTINA	CONDIZIONATA DALL'ESITO DI SAVINER 2	
27	ENEL	ROCCA PIETORE, ALLEGHE, CENCENIGHE, CANALE D'AGORDO, VALLADA, TAIBON, AGORDO, RIVAMONTE, LA VALLE, SEDICO	IDROELETTRIC O	LAGO DI ALLEGHE, TORRENTI CORDEVOLE, BLOIS, LIERA E MINORI	SISTEMA CON INVASO DI ALMENO 5 MILIONI DI METRI CUBI	CENCENIGHE, AGORDO, LA STANGA
28	ENEL	SEDICO, SOSPIROLO	IDROELETTRIC O	TORRENTE CORDEVOLE ED AFFLUENTE MIS	SISTEMA CON INVASO DI ALMENO 5 MILIONI DI METRI CUBI	CAMOLINO (SOSPIROLO)
29	ENEL	CISMON DEL GRAPPA (VI), SOVRAMONTE, LAMON, FONZASO, ARSIE'	IDROELETTRIC O	TORRENTI CISMON E SENAGA	SISTEMA DI DERIVAZIONE INTERPROVINCIALE	ARSIE', CAVILLA
30	PRIMIERO ENERGIA S.P.A.	IMER (TN), CANAL SAN BOVO (TN), SOVRAMONTE, LAMON	IDROELETTRIC O	TORRENTE CISMON E VAL ROSNA	SISTEMA DI DERIVAZIONE INTERREGIONALE	MOLINE
31	PRIMIERO ENERGIA S.P.A.	IMER (TN), CANAL SAN BOVO (TN), SOVRAMONTE, LAMON	IDROELETTRIC O	TORRENTE CISMON	SISTEMA DI DERIVAZIONE INTERREGIONALE	VAL SCHENER, MOLINE
32	PRIMIERO ENERGIA S.P.A. E COMUNE DI SOVRAMONTE	SOVRAMONTE	POTABILE	SORGENTE IN GALLERIA DELL'IMPIANTO VAL SCHENER MOLINE	CONNESSA A SISTEMA DI DERIVAZIONE INTERREGIONALE	