
IL CONSORZIO DI BACINO IMBRIFERO: UNO STRUMENTO PECULIARE PER LO SVILUPPO DEL TERRITORIO

Emanuele Comi – Università degli studi di Bergamo

Consorzio BIM Piave Belluno

70 ANNI

UN PATTO PER IL FUTURO

sabato 28 febbraio 2026
Palazzo Crepadona **BELLUNO**

Un ordinamento «complicato»

- R.d. n. 1775 del 1933, il testo unico sulle acque (da allora definite «pubbliche») e sugli impianti elettrici
- Art. 44, comma 2 Cost. «La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane»
- Non esistevano livelli amministrativi intermedi obbligatori – oltre alle province – fino alla creazione nel 1953 dei Consorzi di bacino imbrifero montano.
- Le Regioni e le comunità montane verranno costituite solamente nel 1970/71.
- Fino alla riforma costituzionale del 2001 questi enti (tranne i consorzi BIM) svolgono un ruolo di decentramento delle funzioni, con limitata autonomia
- Con le esigenze di coordinamento della finanza pubblica e l'emergere di «interessi nazionali», l'autonomia viene messa in discussione

Ci si immagina che l'ordinamento (l'insieme delle norme giuridiche che regolano, in questo caso, la vita del Consorzio) sia – appunto «ordinato», ovvero sia coerente, completo, stabile...

Come vedremo, non è così o, meglio, non è semplice vedere un ordine – un filo logico – nella storia che vi racconterò, ma cercherò di mostrarvi (al meglio delle mie capacità) la logica e il senso delle norme che riguardano il consorzio di bacino imbrifero montano.

E' una storia lunga: oggi si festeggiano i 70 anni del Consorzio che ci ospita, e mi permetterò, nel racconto, di fare un passo indietro rispetto alla legge istitutiva dei consorzi di bacino imbrifero montano del 1953 e di provare ad immaginare quale possa essere il prossimo passo («in avanti») dei consorzi.

Non è una storia «facile» da raccontare perché trae la sua origine nel 1933, con la il testo unico sulle acque (che saranno da lì in poi definite «pubbliche») e sugli impianti elettrici (r.d. 1775/1933) ancora oggi ampiamente vigente.

Assiste al cambiamento radicale di ordinamento con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana (come non ricordare il suo art. 44, comma 2 «La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane», **dopo aver previsto – nel suo primo comma – la possibilità di imporre obblighi e vincoli «al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo» e «stabilire equi rapporti sociali».**

Nel 1952 vi è la prima legge «in favore dei territori montani» (l. n. 991/1952) che istituisce i consorzi forestali e i consorzi di bonifica montana.

Crea, dal 1953, i consorzi di bacino imbrifero montano in un panorama istituzionale che ancora non vedeva esistenti le regioni (arrivate con la l. n. 281/1970)

Non esistevano nemmeno le comunità montane: il loro progenitore (i consorzi denominati consigli di valle o comunità montane) fu istituito in forma volontaria con l'art. 13 d.p.r. n. 987/1955 per unificare alcune tipologie di consorzi; con la legge n.

1102/1971 («nuove norme per lo sviluppo della montagna»), all'art. 4 diventano obbligatorie e diventano enti locali con la legge n. 142/1990.

Nel 1962 la nazionalizzazione della quasi totalità delle imprese produttrici con la creazione dell'ENEL

Fino alla legge costituzionale del 2001 che riscrive il titolo V della Costituzione, gli enti locali (con l'eccezione dei comuni e, come si dirà, dei consorzi BIM) svolgono i compiti statati che sono loro affidati (decentramento e non autonomia).

Con le esigenze di coordinamento della finanza pubblica e l'emergere di «interessi nazionali», l'autonomia viene messa in discussione

L'acqua, il territorio e la collettività

- Art. 1, comma 1 r.d. n. 1775/1933 «**Sono pubbliche tutte le acque** [...], le quali, considerate sia isolatamente per la loro portata o per l'ampiezza del rispettivo bacino imbrifero, sia in relazione al sistema idrografico al quale appartengono, abbiano od acquistino attitudine ad usi di pubblico generale interesse».
- Art. 52 r.d. 1775/1933 «Nelle concessioni di grandi derivazioni per produzione di energia può essere riservata, ad uso esclusivo dei **servizi pubblici**, a favore dei **Comuni rivieraschi**, nel tratto compreso tra il punto ove ha termine praticamente il rigurgito a monte della presa ed il punto di restituzione, una quantità di energia non superiore ad un decimo di quella ricavata dalla portata minima continua, anche se regolata, da consegnarsi alla officina di produzione» (comma 1)

Sono «pubbliche», ma da chi sono gestite? Dalla Pubblica amministrazione o dalla collettività? E a che livello di collettività?

Essendo pubbliche devono essere «concesse» in uso ai privati -> atti di concessione
Il livello «geografico» è quello del bacino, che ricomprende il ciclo dell'acqua, per «praticità» ripartito a livello provinciale

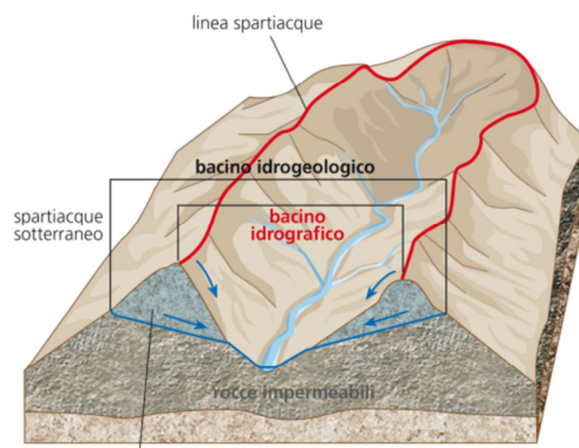
I consorzi BIM per l'economia montana

- «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**»:
 - Art. 1, comma 8 «I concessionari di grandi derivazioni d'acqua per produzione di forza motrice, anche se già in atto, **le cui opere di presa siano situate, in tutto o in parte, nell'ambito del perimetro imbrifero montano**, sono soggetti, in sostituzione degli oneri di cui all'art. 52 del testo unico delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, **al pagamento di un sovracanone annuo** di lire 1300 per ogni chilowatt di potenza nominale media, risultante dall'atto di concessione»
-

Economia come «gestione delle risorse» montane: ricorda molto il pagamento dei servizi ecosistemici

I bacino imbrifero o bacino idrografico

Art. 1, comma 1 l. n. 959/1953
«Il Ministro per i lavori pubblici, sentito quello per l'agricoltura e foreste, stabilisce, con proprio decreto, quali sono i "bacini imbriferi montani" nel territorio nazionale e determina il perimetro di ognuno»



Economia come «gestione delle risorse» montane: ricorda molto il pagamento dei servizi ecosistemici

Il sovracanone e il canone

- Il sovracanone si aggiunge al canone, ma è cosa diversa
- Corte cost., sent. 31 maggio 1965, n. 38, in cui si legge che «il sovracanone, quale che sia la sua natura, costituisce un **nuovo e diverso onere a favore di enti distinti dallo Stato**» (ibidem, par. 6 del considerato in diritto)
- È legato, come il canone, al provvedimento di concessione e autorizzazione all'installazione degli impianti

Il consorzio obbligatorio per la gestione del sovracanone

- «I Comuni che in tutto o in parte sono compresi in ciascun bacino imbrifero montano sono costituiti in **consorzio obbligatorio** qualora ne facciano domanda non meno di tre quinti di essi» (art. 1 l.n. 959/1953)
- «I consorzi di cui ai commi precedenti sono retti dalle disposizioni di cui al titolo IV del testo unico della legge comunale e provinciale» (art. 1 l.n. 959/1953)
- È un consorzio obbligatorio diverso da quelli di cui all'art. 31 d.lgs. n. 267/2000 (che si riferisce ai consorzi «volontari»)

Il riparto del sovracanone tra i consorzi

- «Se il bacino imbrifero è compreso in più Province qualora ricorrano le modalità di cui al precedente comma, deve costituirsi un consorzio per ogni Provincia» (art. 1 l.n. 959/1953)
- «Il Ministro [...] nel caso di consorzi tra Comuni di più province stabilirà la ripartizione dei proventi derivanti dal sovracanone di cui al presente articolo» (art. 1 l.n. 959/1953)
- «Quando una derivazione interessa più Comuni o più consorzi, il riparto del sovracanone è stabilito di accordo fra essi entro sei mesi o, in mancanza, dal Ministro per i lavori pubblici, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici, in relazione ai bisogni delle singole zone e ai danni da esse subiti in conseguenza della derivazione».

Il «fondo comune» del consorzio

- Art. 1 l. n. 959/1953 «Nel caso di consorzio, il sovracanone di cui al presente articolo è attribuito ad un **fondo comune**, **a disposizione del consorzio** o dei consorzi compresi nel perimetro interessato, il quale fondo è impiegato **esclusivamente a favore del progresso economico e sociale delle popolazioni**, nonché ad **opere di sistemazione montana** che non siano di competenza dello Stato».
- «Il consorzio dei Comuni predispone annualmente il programma degli investimenti e lo sottopone all'approvazione dell'autorità competente a norma del presente articolo».

L'importanza del «fondo comune»

- I comuni non hanno diritti patrimoniali sul fondo comune
 - Ma il fondo comune consente interventi di effettivo impatto sui territori
 - Sono soci del consorzio e hanno diritti partecipativi
 - I comuni non hanno una «partecipazione» al consorzio
 - Possono esservi regolamenti del Consorzio sull'impiego del fondo per garantire forme particolari di impiego delle risorse
 - Nello schema di bilancio potrebbero non essere qualificate nel titolo I (Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa), ma nel titolo III (Entrate extratributarie) e, in particolare, «per la gestione dei beni (acque pubbliche)»
 - Necessario tenere distinte le entrate e le uscite da finanza propria (sovracanone e altre eventuali componenti) da quelle di finanza derivata (contributi da comuni e altri enti)
-

Il canone per la concessione

- La concessione è quel provvedimento amministrativo che può assegnare ad un soggetto il godimento di un bene.
- I beni pubblici sono inalienabili (art. 822 e ss. c.c.), ma il loro uso può essere concesso
- Se il concessionario realizza legittimamente delle opere (avendo avuto, se necessario, una autorizzazione), alla fine della concessione vi è l'accessione delle opere (nel caso in questione, opere bagnate) al bene demaniale (acquisto di proprietà in capo all'Amministrazione)
- La concessione deve avvenire secondo regole concorrenziali (superando i criteri fiduciari): art. 16 d.lgs. n. 59/2010 (derivante dalla direttiva 2006/123/CE, nota come «Bolkestein»)

La concessione per produzione di energia idroelettrica

- L'articolo 10, comma 7, del d.lgs. n. 190/2024 (che ha riformato i procedimenti abilitativi per gli impianti di energia rinnovabile) dispone che in materia di concessioni idroelettriche resti fermo quanto previsto dal R.D. n. 1775/1933, nonché dall'articolo 12 del d.lgs. n. 79/1999 (c.d. decreto Bersani)
- La disciplina in materia è innanzitutto contenuta nel testo unico sulle acque e gli impianti elettrici (R.D. n. 1775/1933)
- L'assegnazione delle concessioni è di competenza regionale sia per le grandi derivazioni (d.l. 135/2018, che conferma l'impianto del d.lgs. 79/1999) che per le piccole derivazioni (sin dal DPR n. 2 del 14 gennaio 1972 e DPR n. 616 del 24 luglio 1977). Per la provincia di Belluno vi sono disposizioni specifiche
- Tre modalità di assegnazione delle concessioni scadute o in scadenza L. n. 118/2022 che rinvia all'art. 12 d.lgs. n. 79/1999 (e si propone una «quarta via»)

Art. 12 d.lgs. n. 79/1999 «Concessioni idroelettriche»

1-bis. Le regioni, ove non ritengano sussistere un prevalente interesse pubblico ad un diverso uso delle acque, incompatibile con il mantenimento dell'uso a fine idroelettrico, possono assegnare le concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, previa verifica dei requisiti di capacità tecnica, finanziaria e organizzativa di cui al comma 1-ter, lettera d):

a) ad operatori economici individuati attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica;

b) a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato è scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica;

c) mediante forme di partenariato ai sensi degli articoli 179 e seguenti del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. L'affidamento a società partecipate deve comunque avvenire nel rispetto delle disposizioni del testo unico di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

Art. 7 l. n. 118/2022 Disposizioni in materia di concessioni di grande derivazione idroelettrica

1. All'articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 1-ter è inserito il seguente:

«1-ter.1. Le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche sono effettuate ai sensi del comma 1-ter e in ogni caso secondo parametri competitivi, equi e trasparenti, tenendo conto della valorizzazione economica dei canoni concessori di cui al comma 1-quinquies e degli interventi di miglioramento della sicurezza delle infrastrutture esistenti e di recupero della capacità di invaso, prevedendo a carico del concessionario subentrante un

congruo indennizzo, da quantificare nei limiti di quanto previsto al comma 1, secondo periodo, che tenga conto dell'ammortamento degli investimenti effettuati dal concessionario uscente, definendo la durata della concessione, nel rispetto dei limiti previsti dalla normativa vigente, **sulla base di criteri economici fondati sull'entità degli investimenti proposti, determinando le misure di compensazione ambientale e territoriale, anche a carattere finanziario, da destinare ai territori dei comuni interessati dalla presenza delle opere e della derivazione compresi tra i punti di presa e di restituzione delle acque, e garantendo l'equilibrio economico-finanziario del progetto di concessione, nonché i livelli minimi in termini di miglioramento e risanamento ambientale del bacino idrografico**. Al fine di promuovere l'innovazione tecnologica e la sostenibilità delle infrastrutture di grande derivazione idroelettrica, l'affidamento delle relative concessioni può avvenire anche facendo ricorso alle procedure previste dall'articolo 183 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50»;

b) il comma 1-quater è sostituito dal seguente:

«1-quater. Le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche sono avviate entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge regionale di cui al comma 1-ter e comunque non oltre il 31 dicembre 2023. Le regioni comunicano tempestivamente al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili l'avvio e gli esiti delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche. Decorso il termine di cui al primo periodo, e comunque in caso di mancata adozione delle leggi regionali entro i termini prescritti dal comma 1-ter, il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili propone l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, ai fini dell'avvio, sulla base della disciplina regionale di cui al comma 1-ter, ove adottata, e di quanto previsto dal comma 1-ter.1, delle procedure di assegnazione delle concessioni, prevedendo che il 10 per cento dell'importo dei canoni concessori, in deroga all'articolo 89, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, resti acquisito al patrimonio statale. Restano in ogni caso ferme le competenze statali di cui al decreto-legge 8 agosto 1994, n. 507, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 ottobre 1994, n. 584, e di cui alla legge 1° agosto 2002, n. 166»;

c) il comma 1-sexies è sostituito dal seguente:

«1-sexies. **Per le concessioni di grandi derivazioni idroelettriche che prevedono un termine di scadenza anteriore al 31 dicembre 2024, ivi incluse quelle già scadute, le regioni possono consentire la prosecuzione dell'esercizio della derivazione nonché la conduzione delle opere e dei beni passati in proprietà delle regioni ai sensi del comma 1, in favore del concessionario uscente, per il tempo strettamente necessario al completamento delle procedure di assegnazione e comunque non oltre tre anni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, stabilendo l'ammontare del corrispettivo che i concessionari uscenti debbono versare all'amministrazione regionale in conseguenza dell'utilizzo dei beni e delle opere affidate in concessione, o che lo erano in caso di concessioni scadute, tenendo conto degli eventuali oneri aggiuntivi da porre a carico del concessionario uscente nonché del vantaggio competitivo derivante dalla prosecuzione dell'esercizio degli impianti oltre il termine di scadenza**».

Un modello che guarda al futuro

- Il perimetro territoriale che il legislatore del 1953 ha assegnato al Consorzio di Bacino imbrifero montano indica anche la sua vocazione alla salvaguardia dell'economia montana (che comprende il territorio, l'ambiente e le popolazioni)
 - La sua storia radicata di conoscenza delle esigenze dei territori e delle popolazioni permette al Consorzio di rappresentare la montagna e bisogni anche per le future decisioni sull'economia montana (e, in particolare, sulle concessioni e sulle compensazioni relative)
 - La sua esperienza nella gestione delle risorse evidenzia cosa di possa fare con un adeguato connubio di autonomia e attenzione per i territori di tutte le scale
 - In un sistema complesso, con attori privati forti e amministrazioni comunali in affanno, è necessario un ente solido, con esperienza e capacità di gestione delle risorse in autonomia
-