

queste istituzioni

**I consorzî di bacino imbrifero
montano, il sovracanone e la
programmazione pubblica per il
«progresso economico e sociale delle
popolazioni» della montagna**

Emanuele Comi

Numero 2/2025

6 luglio 2025

I consorzi di bacino imbrifero montano, il sovracanone e la programmazione pubblica per il «progresso economico e sociale delle popolazioni» della montagna

di Emanuele Comi*

Sommario

1. Introduzione. – 2. Bacini imbriferi, funzione ecosistemica del territorio montano e sovracanone. – 3. Le strategie per le aree interne e la *governance* della programmazione e delle politiche pubbliche realizzate con il “sovracanone”. – 4. Spunti conclusivi.

Sintesi

La legge n. 959 del 1953 ha istituito un sistema peculiare per supportare le aree montane, introducendo il cosiddetto sovracanone e prevedendo l’istituzione dei Consorzi di bacino imbrifero montano (Consorzi BIM) per la riscossione e l’impiego – previa programmazione – delle risorse, «esclusivamente a favore del progresso economico e sociale delle popolazioni» montane. In particolare, il sovracanone è una prestazione patrimoniale imposta ai concessionari di derivazioni d’acqua per la produzione di energia elettrica, correlato geograficamente all’intera area che raccoglie le acque meteoriche destinate ad alimentare le centrali idroelettriche (appunto, il bacino imbrifero montano). Il sovracanone – secondo la giurisprudenza – compensa le popolazioni montane per l’utilizzo delle risorse idriche locali da cui i concessionari e altri territori traggono beneficio, con una antesignana similitudine alle recenti ipotesi di pagamento per i servizi ecosistemici. La legge, come detto, ha altresì previsto, a determinate condizioni, la costituzione obbligatoria di Consorzi BIM tra i Comuni che ricadono in un medesimo bacino imbrifero. Le funzioni di questi consorzi sono di riscuotere il sovracanone e utilizzare le somme raccolte – confluite in un unico “fondo comune” tramite un “programma degli investimenti”. Nello studio si cercherà di illustrare come i Consorzi BIM possano offrire un paradigma per le politiche e la *governance* della montagna, valorizzando le risorse naturali e ambientali in favore delle popolazioni locali, con una gestione autonoma e sussidiaria delle risorse territoriali.

Abstract

Italian Law No. 959 of 1953 established a unique framework to support mountainous areas through the introduction of the “sovracanone” and the creation of Mountain Basin Consortia (“Consorzi BIM”). These consortia are responsible for collecting and strategically investing these funds, «exclusively for the economic and social progress of mountain populations». Specifically, the “sovracanone” is a mandatory financial contribution levied on concessionaires utilizing water derivations for hydroelectric power generation. Its geographical scope is intrinsically linked to the entire mountainous watershed that collects

* Dottore di ricerca in Diritto pubblico e tributario nella dimensione europea, docente a contratto di Diritto dell’economia – Università degli studi di Bergamo.

meteoric waters feeding the hydroelectric plants. Jurisprudence interprets the “sovracanone” as a form of compensation to mountain communities for the use of their local water resources, from which concessionaires and other territories benefit. This framework predates and bears a notable resemblance to contemporary concepts of payment for ecosystem services. The law imposes the compulsory formation of BIM Consortia under specific conditions, bringing together municipalities located within the same watershed. The primary functions of these consortia involve the collection of the “sovracanone” and the utilization of the aggregated funds within a unified "common fund", managed through a "program of investments". This study aims to demonstrate how BIM Consortia can serve as an interesting paradigm for mountain governance and policy. By autonomously and subsidiarily managing territorial resources, these consortia facilitate the valorisation of natural and environmental assets for the benefit of local populations.

Parole chiave

Consorzio di bacino imbrifero montano – Montagna – Concessioni idroelettriche – Provvedimenti a favore delle zone montane – Servizi ecosistemici – Aree interne – Sovracanone.

1. Introduzione.

Una risalente legge, la l. 27 dicembre 1953, n. 959¹, ha disposto una peculiare forma di supporto alle aree montane e alla loro economia. In particolare, come si vedrà, la legge non solo ha istituito una prestazione patrimoniale imposta – il c.d. sovracanone – in capo ai concessionari di derivazione d’acqua per produzione di energia elettrica, ma ha anche immaginato la costituzione di un apposito ente, in forma di consorzio, tra i Comuni che, appartenenti alla medesima provincia, ricadono all’interno di una stessa zona geografica che raccoglie le piogge destinate ad alimentare il fiume oggetto di derivazione, ovverosia il bacino imbrifero montano². Il compito del consorzio, su cui si tornerà più oltre, è quello di riscuotere il sovracanone e di utilizzare tali somme

¹ La legge, rubricata «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» è stata approvata negli anni ’50 del XX secolo, in un periodo di profonda riforma della proprietà fondiaria e, in particolare, agraria e circa un decennio prima della nazionalizzazione dell’industria elettrica italiana, disposta con la legge 6 dicembre 1962, n. 1643.

² Come molte altre disposizioni dedicate ai territori montani, vi è una preliminare e importante questione definitoria (su cui si vedano M. CARRER, E. ZILIO, A. GIORGI, *Omnis definitio periculosa est. Il problema della definizione delle zone montane nel diritto. Riflessioni a partire da uno studio sull’imprenditoria giovanile in montagna*, in *Ambientediritto.it*, 2019, fasc. 4, pag. 1 – 21; M. CARRER, *Percorsi costituzionali per le zone montane*, FrancoAngeli, Milano, 2021, specialmente pag. 50 – 64 e A. MITROTTI, *Sentieri giuridici per le zone montane*, Editoriale scientifica, Napoli, 2025, specialmente pag. 175 – 191). Nel caso in argomento, la legge non ha fissato i presupposti applicativi del sovracanone sulla base dell’altitudine o di altri elementi di immediato accertamento, ma ha demandato ad un provvedimento ministeriale la parametrizzazione dei bacini, portando taluno ad interrogarsi sul rispetto della riserva di legge per le prestazioni patrimoniali imposte. La Corte costituzionale, con una risalente decisione, ha riconosciuto la legittimità del rinvio alla fonte ministeriale per la determinazione del presupposto applicativo del sovracanone, ritenendo che il Ministro abbia solamente una discrezionalità tecnica nella parametrizzazione della zona. In particolare, «la delimitazione del bacino imbrifero montano è un atto amministrativo di accertamento. È da escludere che nel compiere tale accertamento il Ministro disponga di discrezionalità amministrativa nel senso proprio di questa espressione: disponga, cioè, di una potestà di scelta fra varie soluzioni in vista degli scopi di pubblico interesse da raggiungere» (Corte cost., sent. 8 luglio 1957, n. 122). La Corte, anzi, si spinge ad affermare che «dovendosi tenere conto della varietà della situazione orografica del Paese, un criterio rigido era impossibile dettarlo, ed un criterio convenzionale sarebbe stato non confacente allo scopo» (*ibidem*).

– attribuite ad un “fondo comune” e impiegate secondo un “programma degli investimenti” – «esclusivamente a favore del progresso economico e sociale delle popolazioni, nonché ad opere di sistemazione montana che non siano di competenza dello Stato»³. La legge n. 959/1953 costituisce un particolare «provvedimento a favore delle zone montane»⁴ perché unisce alla provvidenza economica istituita a carico dei concessionari anche l’istituzione di uno specifico ente sovracomunale incaricato non solo della riscossione, ma di una più ampia funzione di programmazione delle risorse e degli investimenti da effettuare, come detto, «esclusivamente a favore del progresso economico e sociale delle popolazioni» montane.

Il sovracanone, quale somma aggiuntiva e ulteriore rispetto al canone e richiesta al concessionario di derivazione per produzione di energia elettrica, non era sconosciuto all’ordinamento, ma – prima della l. n. 959/1953 – era riservato ai comuni rivieraschi, ed eventualmente alla Provincia, nel cui territorio amministrativo si situava il tratto di fiume tra la presa dell’acqua destinata ad alimentare le turbine della centrale idroelettrica e il punto di restituzione al fiume dell’acqua⁵. Con la legge in argomento, invece, la prestazione patrimoniale è stata correlata – geograficamente – a tutta l’area che raccoglie le acque meteoriche destinate a confluire, in tempi più o meno brevi, nel corpo idrico che alimenta la centrale idroelettrica⁶.

Sono diversi, ad avviso di chi scrive, i profili di interesse della disciplina contenuta nella richiamata l. n. 959/1953, così come precisata dalla – seppur non copiosa – giurisprudenza dei differenti organi giurisdizionali che sono stati chiamati a pronunciarsi sulle controversie

³ Art. 1, comma 15 Legge 27 dicembre 1953, n. 959.

⁴ Art. 44, comma 2 Cost. Tale inquadramento della l. n. 959/1953 all’interno delle norme a favore dei territori montani, su cui si tornerà più oltre, è espressamente accolto dalla Corte costituzionale (Corte Cost., sent. 31 maggio 1965, n. 38). Sul tema dei provvedimenti a favore delle zone montane la letteratura è ampia e, solo per citare i lavori più recenti, cfr. M. CARRER, *Percorsi costituzionali per le zone montane*, op. cit., specialmente pag. 39 - 50; ID., *Un problema di costruzione giuridica: le zone montane di cui all’art. 44, co. 2° Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 ottobre 2019, pag. 1 - 15; ID., *Diritto e montagna. Elementi per un’indagine costituzionale*, Aracne, Roma, 2018; A. MITROTTI, *Sentieri giuridici per le zone montane*, op. cit., ID., *Sui sentieri metodologici per lo studio “giuridico” delle zone montane nella Repubblica italiana*, in *Diritti regionali*, 2022, fasc. 2, pag. 496 - 591; G. MARCHETTI, *“A favore delle zone montane”: dalla legislazione organica statale a legislazioni organiche regionali (e oltre)*, in *Le Regioni*, 2020, fasc. 5, pag. 1083 - 1121. Segnala condivisibilmente, a sommoso avviso di chi scrive, una certa inadeguatezza nella collocazione della disposizione all’interno dell’art. 44 Cost. – dedicato essenzialmente alla proprietà fondiaria – per il rilievo e lo “spazio costituzionale” che, invece, occupano le zone montane in relazione agli interessi e ai valori che esprimono M. CARRER (ID., *Percorsi costituzionali per le zone montane*, op. cit., pag. 189).

⁵ Erano previsti, infatti, due distinte fattispecie di “sovracanone” – somma da aggiungere al canone di concessione per la derivazione dell’acqua pubblica – dal r.d. 11 settembre 1933, n. 1775: all’art. 52 e 53, infatti, si prevedeva che il concessionario di grandi derivazioni dovesse erogare ai comuni rivieraschi energia “non superiore ad un decimo di quella ricava dalla portata minima continua” (art. 52, comma 1) ed, eventualmente, un “ulteriore canone annuo”, di natura monetaria, a favore dei comuni rivieraschi e della provincia (art. 53, comma 1). Fino al 1957 tale ultimo “sovracanone” era dovuto «quando l’energia sia trasportata oltre il raggio di quindi chilometri dal territorio dei predetti comuni rivieraschi» (periodo soppresso dall’art. 1, legge 4 dicembre 1956, n. 1377). Sulla disciplina precedente si veda M. STIFANO, *Consorzi Bim e sovracanonati idroelettrici nel sistema di amministrazione delle risorse montane*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1995, fasc. 2-3, pag. 325 - 359, specialmente pag. 325 - 330.

⁶ Come si dirà più oltre, l’applicabilità del sovracanone è stata successivamente ampliata dalla legge n. 228/2012.

emergenti dall'applicazione della legge. Ci si soffermerà, in questo breve studio, su alcuni di essi, che paiono antesignani rispetto a recenti considerazioni in tema di servizi ecosistemici generati dall'ambiente (par. 2) e di strategie immaginate – anche con riferimento alla *governance* – per le aree interne (par. 3). Come si cercherà di dimostrare, i Consorzi di bacino imbrifero montano potrebbero costituire oggi un paradigma per le politiche e la *governance* della montagna perché con i loro peculiari compiti e con gli ambiti (e le modalità) di intervento loro assegnati intermediano e valorizzano le risorse naturali e ambientali delle aree montane in favore delle popolazioni che vivono i medesimi territori (par. 4).

2. Bacini imbriferi, funzione ecosistemica del territorio montano e sovraccanone.

Come detto, il “sistema” disegnato dal legislatore della l. n. 959/1953 per le aree montane si compone sia di una misura economica – il sovraccanone – che di uno specifico ente che è chiamato a programmare gli interventi «a favore del progresso economico e sociale delle popolazioni» – ovverosia il Consorzio di bacino imbrifero montano, su cui si tornerà *infra* (par. 3).

Il sovraccanone, in particolare, è un elemento economico differente dal canone⁷ ed è stato ricondotto all'ampio novero delle “prestazioni patrimoniali imposte”⁸ e, in talune occasioni, si è affermata la natura tributaria dello stesso⁹.

⁷ In tal senso, tra le tante, già Corte cost., sent. 31 maggio 1965, n. 38, in cui si legge che «il sovraccanone, 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).

⁸ La giurisprudenza della Corte costituzionale sul punto è risalente e consolidata, a partire dalle enunciazioni contenute nella già citata sentenza n. 122/1957. In particolare, «con la sentenza n. 4 del 16 gennaio 1957 la Corte affermò che la denominazione della prestazione non è rilevante agli effetti dell'applicazione dell'art. 23, quando si tratti di una prestazione che può essere stabilita come obbligatoria a carico di una persona senza che la volontà di questa vi abbia concorso: il criterio decisivo per ritenere applicabile l'art. 23 è che ci si trovi di fronte ad una prestazione obbligatoria in quanto istituita da un atto di autorità. [...] Applicando al caso attuale i medesimi principi, chiara appare la non rilevanza delle questioni che sono state dibattute circa la natura del sovraccanone. Non importa sapere se il sovraccanone abbia carattere tributario, né se esso sia un corrispettivo della concessione o un indennizzo ai Comuni; né importa sapere se i Comuni abbiano la veste di soggetti attivi della prestazione o quella di terzi beneficiari, se, in altri termini, i Comuni abbiano, nei confronti dei concessionari, un diritto subiettivo alla prestazione: questioni tutte di molto interesse, ma non utili ai fini del decidere. L'unica cosa essenziale è lo stabilire se il sovraccanone abbia il carattere di prestazione patrimoniale imposta dall'autorità. Ora, dopo tutto quello che si è esposto, la Corte non crede che si possa fondatamente dubitare di tale carattere. Attraverso la determinazione del bacino imbrifero montano, viene imposto ai concessionari un nuovo e diverso obbligo, consistente nella corresponsione di una somma in denaro. Quest'obbligo non esisteva al momento della concessione; i concessionari ne sono gravati senza il concorso della loro volontà, per il solo effetto di un atto emanato dal Ministro per i lavori pubblici. Si direbbe che, come prestazione imposta, il sovraccanone abbia caratteri non meno decisi di quelli che presentano i casi del “diritto di contratto” dovuto all'Ente Risi o del “corrispettivo” dovuto dagli utenti di bombole all'Ente Nazionale Idrocarburi» (così Corte cost., sent. 8 luglio 1957, n. 122). Inoltre, si consideri che la nozione di prestazione imposta tutelata dalla previsione di cui all'art. 23 Cost. ha subito un progressivo ampliamento nella giurisprudenza costituzionale (*amplius*, D. MORANA, *art. 23 Cost.*, in G. FALSITTA, A. FANTOZZI, G. MARONGIU, F. MOSCHETTI, *Commentario breve alle leggi tributarie*, Padova, CEDAM., 2011, tomo I, pag. 92 – 111, specialmente pag. 93 – 94).

⁹ In tal senso, ad esempio, Cass. civ., sez. un., 27 dicembre 2019, n. 34475, nella quale si legge che «l'introduzione, [con] L. n. 228 del 2012, ex art. 1, comma 137, con applicazione anche alle concessioni già in corso,

Più specificamente, l'art. 1, comma 8 legge n. 959/1953 prevede che «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 [...] al pagamento di un sovracanone annuo di lire 1300 per ogni chilowatt di potenza nominale media¹⁰, risultante dall'atto di concessione»¹¹. L'applicabilità di tale sovracanone è stata successivamente ampliata dalla legge n. 228/2012, che ha previsto, al comma 137, come «al fine di consentire la prosecuzione degli interventi infrastrutturali da parte dei comuni e dei bacini imbriferi montani, i sovracanoni idroelettrici, previsti ai sensi dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 1953, n. 959, sono estesi con decorrenza dal 1° gennaio 2013 a tutti gli impianti di produzione di energia idroelettrica superiori a 220 kw di potenza nominale media, le cui opere di presa ricadano in tutto o in parte nei territori dei comuni compresi in un bacino imbrifero montano già delimitato». La legge prevede anche che i consorzi o i comuni possano richiedere – in luogo del pagamento – la fornitura diretta di energia elettrica¹².

Inoltre, la legge dispone altresì che «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»¹³. Come accennato, con la costituzione del consorzio il sovracanone

del sovracanone per gli impianti di potenza non modesta (superiore a 220 kw) con opere di presa ricadenti in territori di Comuni compresi in bacini imbriferi montani già delimitati, è conforme ai principi costituzionali, in quanto configura una prestazione patrimoniale imposta, avente natura tributaria, con la conseguenza che la relativa disciplina – espressione della potestà legislativa nelle materie di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario ex art. 117 Cost. – è rimessa alla discrezionalità del legislatore» (*ibidem*, par. 1.1 del diritto).

¹⁰ L'importo, da ultimo per il biennio 2024 – 2025, è stato fissato con D.M. Ambiente e sicurezza energetica in euro 36,22 per ogni kW di potenza nominale media installata (D.M. Ambiente 1° dicembre 2023).

¹¹ Il sovracanone dovuto ai consorzi dei bacini imbriferi dai concessionari di grandi derivazioni d'acqua per produzione di forza motrice è stato previsto dalla L. 27 dicembre 1953, n. 959, art. 1, comma 8 in sostituzione della riserva di un determinato quantitativo di energia che in precedenza era disposta, in favore dei comuni rivieraschi, dall'art. 52 del testo unico sulle acque e sugli impianti elettrici (R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775). Quest'ultima disposizione, infatti, stabiliva che, a beneficio dei suddetti comuni e per uso esclusivo dei pubblici servizi, potesse esser riservata, nel tratto compreso tra il punto ove aveva termine la presa d'acqua e quello della restituzione, un quantitativo di energia non superiore ad un decimo di quella ricavata dalla portata minima continua. La limitata destinazione dell'energia elettrica ottenuta (“pubblici servizi”) e le difficoltà tecniche avevano limitato l'interesse dei Comuni ad ottenere tale prestazione.

¹² L'art. 3 della legge n. 959/1953 prevede che «i consorzi previsti dall'art. 1, o nel caso che i consorzi non si fossero costituiti, i Comuni compresi nel bacino imbrifero montano possono chiedere, in sostituzione del sovracanone previsto dall'articolo stesso, la fornitura diretta di energia elettrica» (art. 3, comma 1 legge n. 959/1953). Il medesimo articolo disciplina la quantità dell'energia che è possibile chiedere e le modalità di consegna della stessa («la quantità di tale energia da concedersi secondo le richieste dei Comuni o dei consorzi è consegnata dalle centrali di produzione oppure dalle linee di trasmissione esistenti o dalle cabine di trasformazione esistenti, più vicine o meglio ubicate rispetto ai Comuni interessati, ed a scelta di questi: a) per la consegna annua valutata in centrale ad alta tensione: chilowattora 400 per chilowatt di potenza nominale media; b) per la consegna annua valutata in cabina di trasformazione a bassa tensione: chilowattora 300, per chilowatt di potenza nominale media» art. 3, comma 2 l. n. 959/1953), riprendendo – per certi aspetti – quella che era il contenuto patrimoniale del sovracanone previsto dall'art. 52 R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775 (cfr. nota precedente), senza la limitazione alla destinazione a “pubblici servizi” dell'energia.

¹³ Art. 1, comma 2 l. n. 959/1953.

è «attribuito ad un fondo comune, a disposizione del consorzio o dei consorzi compresi nel perimetro interessato» e tale «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»¹⁴. Circa i principî di gestione del fondo, la fonte legislativa ha, quindi, cura di specificare espressamente che l'impiego di tali somme sia effettuato secondo il principio di programmazione finanziaria¹⁵.

L'aspetto di rilievo, tuttavia, e di interesse per le considerazioni che si svilupperanno nel presente lavoro, è che la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto che il legislatore – nell'istituire il sovracane per le derivazioni di acqua ad uso idroelettrico – «ha ragionevolmente posto a carico dei concessionari dei bacini montani un concorso per l'approntamento degli aiuti da portare alle popolazioni di quei territori dalle cui risorse i concessionari traggono beneficio»¹⁶. Ancora con maggior precisione, la Corte costituzionale ha evidenziato che «la legge ha conferito ai Comuni montani un diritto nei confronti di tutti coloro che, qualunque fosse la loro situazione rispetto allo Stato, ritraevano una utilità dalla montagna, trasformandola in ricchezza nelle zone di pianura, senza che alle popolazioni della montagna ne risultasse un apprezzabile beneficio. Non è, pertanto, illegittimo che il legislatore abbia accordato qualche compenso a favore di quelle popolazioni»¹⁷.

¹⁴ Art. 1, comma 15 l. n. 959/1953.

¹⁵ L'art. 1, comma 16 l. n. 959/1953 prevede che «il consorzio dei Comuni predispone annualmente il programma degli investimenti». Sebbene alla fine del XX secolo sembrasse che le programmazioni pubbliche fossero in via di riduzione (si veda quanto sosteneva già M. GIUSTI, *Governo della finanza pubblica e programmazioni economiche e finanziarie*, in M. GIUSTI (a cura), *Diritto pubblico dell'economia*, Padova, Cedam, 1997, pag. 75 – 90), in tempi recenti vi è stata una riscoperta dello strumento programmatico per le politiche pubbliche (come emerge dai vari contributi contenuti in D. DONATI (a cura), *La pianificazione come metodo di governo e di amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2025 e dai contributi di G.M. ESPOSITO, *Il governo delle programmazioni. Linee evolutive*, Bologna, il Mulino, 2019, specialmente pag. 53 – 64; G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, il Mulino, 2022, specialmente pag. 30 e ss., S. AMOROSINO, «Neoprogrammazioni» pubbliche o private in trasformazione, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2022, supplemento al fasc. 4, pag. 46 – 56 e G. LUCHENA, *Il "nuovo" intervento pubblico nell'economia: come sistema di deroghe e come coprogrammazione a impulso europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2022, supplemento al fasc. 4, pag. 57 – 77). Sulla programmazione come principio generale del diritto amministrativo, anche oltre al diritto urbanistico, si veda P.L. PORTALURI, *Il principio di pianificazione*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura), *Studi sui principî del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, pag. 453 – 474, specialmente pag. 455 e ss. e, meno recentemente, ID., *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, Jovene, 2003. Circa la ricostruzione di una categoria generale di poteri di programmazione, anche oltre alla materia del governo del territorio, si veda anche M. TUCCI, *Programmazione amministrativa e pianificazione del territorio*, Torino, Giappichelli, 2003. Sulla pianificazione come metodo di organizzazione delle risorse pubbliche, da ultimo, D. DONATI (a cura), *La pianificazione come metodo di governo e di amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2025 e ID., *La forma e la sostanza, o dell'incerta affermazione della pianificazione strategica nell'ordinamento italiano*, in *Le Regioni*, 2023, fasc. 5, pag. 929 – 958.

¹⁶ Ancora Corte cost., sent. 31 maggio 1965, n. 38, par. 4 del considerato in diritto.

¹⁷ Sempre Corte cost., sent. 31 maggio 1965, n. 38, par. 6 del considerato in diritto. In tal senso, la parole della Corte sembrano anticipare alcune considerazioni in tema di valutazione del pregiudizio ambientale da “danno lecito” che la dottrina ha successivamente indagato (ad es., A. FARI, *Beni e funzioni ambientali. Contributo allo studio della dimensione giuridica dell'ecosistema*, Jovene, Napoli, 2013, specialmente, pag. 197 – 246).

Il sovracanone – o, meglio, la somma ritratta dalla riscossione del sovracanone – è, quindi, una sorta di pagamento compensativo dei vantaggi che taluni soggetti (i.e., i concessionari di grandi derivazioni d’acqua per produzione di forza motrice) traggono dalla funzione ecosistemica dei territori montani che raccolgono e regimano le acque piovane (appunto, il bacino imbrifero montano)¹⁸.

Più recentemente la Corte costituzionale, decidendo un giudizio in via d’azione, ha ricondotto il sovracanone non alla materia dell’utilizzazione delle acque, ma alla materia della finanza locale¹⁹. In questa sede la Corte ha precisato – con un indirizzo non perfettamente sovrapponibile con i precedenti giurisprudenziali appena richiamati – che il sovracanone «non ha carattere indennitario ed è correlato solo all’esistenza attuale e non all’uso effettivo della concessione di derivazione, la quale costituisce così il presupposto materiale di un’imposizione finalizzata ad integrare le risorse degli enti territoriali interessati, nel quadro di un’esigenza di sostegno dell’autonomia locale»²⁰. Se appare oggi più sfumato, quindi, il richiamo al trasferimento di utilità tra zone montane e utilizzatori dell’energia idroelettrica nella giurisprudenza costituzionale, la riconduzione del sovracanone alla materia della finanza locale – come si dirà tra breve – rafforza, invece, il vincolo impresso alle somme riscosse dai consorzi.

In vero, la giurisprudenza di merito del Tribunale delle acque e della Cassazione pare, invece, spingersi oltre in termini di qualificazione della natura del sovracanone, rispetto alle decisioni richiamate della Corte costituzionale: talvolta, infatti, le prime hanno lasciato intendere addirittura una natura ripristinatoria o sinallagmatica del canone rispetto alla produzione di energia idroelettrica. Ad esempio, il Tribunale superiore delle acque pubbliche ha ritenuto necessaria la riparametrazione del sovracanone per mantenere intatto l’equilibrio tra controprestazioni e ha affermato che «dopo aver riscontrato una significativa differenza tra energia prodotta e producibile, s’impone un sovracanone correlato a quest’ultima, onde serbare intatto il rapporto sinallagmatico collegante l’ente concedente all’impresa concessionaria»²¹. Ancora, il giudice della nomofilachia – richiamando i propri precedenti – ha spesso chiarito che il sovracanone «postula un nesso oggettivo con l’utilizzazione effettiva o potenziale della risorsa idrica, e non è quindi dovuto o è dovuto in misura ridotta qualora la derivazione risulti totalmente

¹⁸ Di tale opinione, ad esempio, è anche M. CARRER, *Le zone montane e l’ambiente nelle modifiche di cui alla legge costituzionale 1/2022: prime note per una lettura congiunta*, in *Queste istituzioni*, 2022, fasc. 1, pag. 206 – 223, precisamente a pag. 214, che lega il sovracanone allo “sfruttamento delle risorse naturali”. Più ampiamente, sull’energia idroelettrica come risorsa tipicamente montana e le relative implicazioni giuridiche si veda sempre M. CARRER, *Percorsi costituzionali per le zone montane*, op. cit., pag. 107 – 120.

¹⁹ Corte cost., 20 dicembre 2002, sent. 533, par. 7 e ss. del considerato in diritto.

²⁰ Corte cost., 20 dicembre 2002, sent. 533, precisamente par. 8 del considerato in diritto. Analoghe affermazioni sono riprese anche nella successiva decisione Corte cost., 1 aprile 2014, n. 64, specialmente par. 13.2 del considerato in diritto.

²¹ Tribunale sup. acque, sent. 23 agosto 2011, n. 79 in *Foro amm. CDS*, 2011, fasc. 7-8, pag. 2597 (solo massima) e Tribunale sup. acque, sent. 26 maggio 2011, n. 50 in *Foro amm. CDS*, 2011, fasc. 5, pag. 1705 (solo massima).

o parzialmente inutilizzabile per calamità naturali o comunque per cause non imputabili al concessionario»²².

La stessa Corte dei conti, in occasione della formulazione di un parere in materia di contabilità pubblica²³, ha ritenuto che «il sovracanone mira a compensare per la distrazione del flusso le comunità locali rivierasche che, pur non vantando specifici diritti reali sul bene acqua, partecipano all’ecosistema idrico mediante beni giuridici costituzionalmente protetti (il paesaggio, l’ambiente e l’iniziativa economica privata)»²⁴.

Anche il dato normativo suffraga tale ricostruzione: le previsioni legislative che fissano il momento da cui decorre il pagamento del sovracanone, infatti, prevedono che «il sovracanone decorre: a) dalla data di entrata in vigore della presente legge e con le scadenze stabilite per il canone demaniale per gli impianti sui quali a tale data già sia dovuto il canone demaniale; b) dalla data di entrata in funzione degli impianti, negli altri casi; c) nel caso di entrata in funzione parziale degli impianti il canone decorrerà in proporzione della potenza installata in rapporto a quella concessa»²⁵. Analogamente, quando l’autorità amministrativa modifichi l’ammontare della potenza nominale media risultante dall’atto di concessione, l’ammontare del sovracanone deve essere modificato²⁶.

Come si vede, quindi, il sovracanone è strettamente legato alla possibilità di utilizzare la risorsa idrica ai fini energetici²⁷.

²² Cass. civ., sez. un., 02 dicembre 2009, n. 25341. La decisione prosegue ricordando che «le sentenze n. 16602/05 e n. 11989/2009 hanno infatti ben puntualizzato come vi sia un innegabile “nesso oggettivo, oltre che logico, tra l’utilizzazione effettiva della risorsa idrica, o la possibilità di essa pur ove non sfruttata dal concessionario o aspirante tale, e la corresponsione del sovracanone”; e ne hanno desunto, all’inverso, “l’interruzione di tale nesso ed il consequenziale venir meno della ragione giustificatrice della prestazione ove l’utilizzazione della risorsa, originaria o sopravvenuta che sia, risulti impossibile per cause non imputabili al soggetto tenuto alla prestazione stessa”. Il principio dianzi enunciato [...] non può esser circoscritto alle sole fattispecie in cui la derivazione risulti inutilizzabile per calamità naturali. [...] la portata del principio stesso è necessariamente più generale, avendo le sezioni unite chiarito, sulla scorta di una puntuale e diffusa disamina delle norme in questione, che occorre prendere in considerazione la potenziale utilizzabilità della risorsa idrica e che dev’essere accollato al concessionario l’onere della mancata o ritardata utilizzazione di essa, se ed in quanto imputabile a sue scelte imprenditoriali o a sua eventuale inefficienza operativa; ma che, viceversa, come l’inutilizzabilità totale o parziale della risorsa medesima per cause non imputabili al concessionario implica il venir meno o la riduzione del canone[...] tale principio [deriva] dal particolare nesso che lega il sovracanone alla (possibilità di) utilizzazione dell’acqua, per cui quest’ultima costituisce un presupposto logico prima ancora che giuridico per la richiesta del sovracanone». In senso analogo anche le successive Cass. civ., sez. un., 25 maggio 2009 n. 11989 e Cass. civ., sez. un., 23 luglio 2019, n. 19891 sulla quale si veda L. FORMENTIN, F. COLADURDO, *Concessione di derivazione d’acqua pubblica: corrispettivi e prestazioni imposte*, in *ambientediritto.it*, 2020, fasc. 3, pag. 1 – 15.

²³ Ai sensi dell’art. 7, comma 8 legge n. 131/2003.

²⁴ Corte conti Lombardia, sez. controllo, delib. 8 marzo 2021, n. LOMBARDIA/26/2021/PAR, pag. 6.

²⁵ Art. 1, comma 9 l. n. 959/1953.

²⁶ Da ultima, Cass. civ., sez. un., 24 ottobre 2022, n. 31410.

²⁷ Vi è stato chi ha sostenuto che «si deve distinguere tra natura giuridica e *ratio* dell’istituto» perché, indipendente della qualificazione della natura della prestazione, la sua funzione economico e sociale è, appunto, quella compensativa (così M. STIFANO, *Consorzi Bim e sovracanonati idroelettrici nel sistema di amministrazione delle risorse montane*, op. cit., pag. 344).

Posta in questi termini, pare evidente a chi scrive che la prestazione patrimoniale in argomento presenta numerose similitudini con il pagamento dei servizi ecosistemici – recentemente oggetto di ampi studi²⁸ e che, secondo alcuni, echeggerebbe anche nella riforma costituzionale degli articoli 9 e 41²⁹ – o, in maniera probabilmente meno marcata, con i tributi ambientali³⁰.

Al di là di possibili considerazioni in tema di efficienza o efficacia del pagamento dei servizi ecosistemici in termini di tutela ambientale³¹, pare sufficiente – in questa sede – evidenziare soprattutto la natura “compensativa” di tali somme, come la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto nelle decisioni più risalenti richiamate sopra³² e la loro pertinenza alla finanza locale, con un destinatario (il consorzio) e una finalità specifica e determinata dalla legge n. 959/1953³³.

²⁸ La tematica dei servizi ecosistemici e del loro eventuale pagamento è stata ampiamente indagata da differenti ambiti disciplinari. Per limitarsi all’analisi giuridica, ma con riferimenti anche ai presupposti delle altre scienze, si rinvia a M. CARRER, *I servizi ecosistemici. Note per una critica costituzionale*, in *Quaderni amministrativi*, 2020, fasc. 2, pag. 128 – 162. Con riferimento ai servizi ecosistemici alla luce della riforma costituzionale, cfr. F. DE LEONARDIS, “Ambiente, biodiversità, ecosistemi”: riflessioni sull’art. 9 Cost., in *Nuove autonomie*, 2024, fasc. 3, pag. 81 – 97, specialmente pag. 89 – 95. Sembra tenere distinto il sovracanone dal pagamento dei servizi ecosistemici – pur nella comune categoria del pagamento per lo sfruttamento delle risorse naturali – M. CARRER, *Le zone montane e l’ambiente nelle modifiche di cui alla legge costituzionale 1/2022: prime note per una lettura congiunta*, op. cit., pag. 214. Vi è stato anche chi ha colto – in maniera antesignana rispetto agli immaginati sviluppi legislativi della metà degli anni 2010 (legge di delegazione 28 dicembre 2015, n. 221, all’art. 70 e bozze di decreto legislativo del 2016, nonché la legge 20 novembre 2017, n. 168 sui beni collettivi) – una stretta connessione tra la tematica dei beni comuni e le funzioni ambientali degli stessi (in particolare, A. FARÌ, *Beni e funzioni ambientali. Contributo allo studio della dimensione giuridica dell’ecosistema*, op. cit., specialmente pag. 83 – 118 e, più recentemente, seppure in maniera forse radicale e con una visione collettivistica P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli italiani*, Donzelli, Roma, 2025).

²⁹ Secondo F. CORTESE (ID., *Nuovi principi costituzionali e ridefinizione progettuale dello spazio operativo degli enti territoriali*, in *Munus*, 2021, fasc. 3, pag. V – XIV) «gli “echi” suscitati dalle parole utilizzate nella riforma sono molto rilevanti, perché rimandano al principio dello sviluppo sostenibile, alludono alla centralità dei servizi ecosistemici e della c.d. “resilienza”, richiamano l’esigenza di guardare al fenomeno ambientale come ad un tutto complesso (e comprensivo, dunque, dei processi dell’economia circolare)» (*ibidem*, pag. VIII).

³⁰ In vero, abitualmente i tributi ambientali hanno lo scopo di realizzare fini extrafiscali (oltre che quello, tipicamente fiscale, di procurare entrate) promuovendo o incentivando attività ambientalmente compatibili o disincentivando processi produttivi inquinanti o che consumano risorse scarse (*amplius*, A. URICCHIO, *I tributi ambientali e la fiscalità circolare*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2017, fasc. 5, pag. 1849 – 1868). Rimarca la necessità di limitare la locuzione di “tributo ambientale” agli istituti che rispondano a effetti benefici per l’ambiente F. BATTISTONI FERRARA, *I tributi ambientali nell’ordinamento italiano*, in *Rivista di diritto tributario*, 2008, fasc. 12, parte 1, pag. 1089 – 1094, specialmente pag. 1090, cui si rimanda per la bibliografia più risalente (*ibidem*, nota 1 a pag. 1089). La funzione extrafiscale di taluni tributi (come talvolta accade con i “tributi di scopo”), effettivamente, pone alcuni dubbi definatori (*amplius*, F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario – parte generale*, Milano, UTET, 2020, pag. 4 – 5 e pag. 65 – 66), soprattutto con riferimento all’individuazione della c.d. capacità contributiva (D. STEVANATO, *Fondamenti di diritto tributario*, Milano, Le Monnier, 2022, pag. 23 e F. GALLO, *I problemi della tassazione ambientale*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2021, fasc. 2, pag. 3 - 8).

³¹ Sulle quali, ad esempio, si veda A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, 2020, fasc. 2, pag. 32 – 71, specialmente pag. 44 – 48 e C. ATZENI, *L’etica ambientale tra diritto, crisi ecologica e libertà fondamentali: profili giuridico-filosofici*, in *Federalismi.it*, 2024, fasc. 4, pag. 1 – 20. Il tema, comunque, si presta ad un’ampia indagine con riferimento alle c.d. compensazioni ambientali nel caso di “pregiudizio lecito” (*amplius*, A. FARÌ, *Beni e funzioni ambientali. Contributo allo studio della dimensione giuridica dell’ecosistema*, op. cit., specialmente pag. 197 – 245).

³² Corte cost., sent. 8 luglio 1957, n. 122 e, soprattutto, Corte cost., sent. 31 maggio 1965, n. 38.

³³ Corte cost., 20 dicembre 2002, sent. 533.

Proprio con riferimento a quest'ultimo aspetto, secondo la Corte «la destinazione del sovracanone a un fondo comune gestito dai consorzi per finalità di promozione dello sviluppo economico e sociale delle popolazioni interessate e per la realizzazione delle opere che si rendano necessarie per rimediare alla alterazione del corso naturale delle acque causata dalla loro regimazione artificiale» costituisce addirittura un “principio desumibile dalla legislazione statale” in tema di finanza pubblica³⁴.

Si pone in maniera coerente con questa ricostruzione – utilizzando addirittura le medesime locuzioni – anche la giurisprudenza delle Sezioni unite civili della Corte di cassazione che ha ribadito come «la legislazione statale (L. n. 959 del 1953, art. 1, comma 14) prevede la destinazione del sovracanone ad un fondo comune gestito dai consorzi per finalità di promozione dello sviluppo economico e sociale delle popolazioni interessate e per la realizzazione delle opere che si rendano necessarie per rimediare alla alterazione del corso naturale delle acque causata dalla loro regimazione artificiale (Corte Cost., 20/12/2002, n. 533 che supera le iniziali incertezze di Corte Cost., 04/07/1957, n. 122). [...] Il che esclude, di per sé, qualsivoglia interferenza col cd. federalismo fiscale (art. 119 Cost.), laddove le finalità e le entrate dei consorzi BIM sono loro attribuite direttamente dalla legge in ragione della loro esclusiva attività, dato che gli enti in parola non vivono di contribuzioni statali né di quelle dei Comuni consorziati (circ. min. interno, 15/12/1986, n. 08706208). Mentre i loro cespiti, che non riguardano la finanza pubblica allargata e/o derivata, non rientrano nella finanza comunale né, tanto meno, in quella regionale»³⁵.

La peculiare natura del sovracanone, così come ricostruito dalla giurisprudenza, la sua appartenenza alla materia della finanza pubblica e le modalità di gestione del sovracanone riscosso – ovverosia la costituzione di un “fondo comune”³⁶ con la predisposizione annuale di un “programma degli investimenti”³⁷ – permettono di ipotizzare che su tali somme sia implicitamente presente un vincolo di destinazione³⁸. In particolare, tali risorse – ad avviso di chi scrive – devono essere destinate a investimenti³⁹, sulla base di una programmazione, ai territori che hanno generato le utilità compensate con il sovracanone.

³⁴ Sempre Corte cost., 20 dicembre 2002, sent. 533, par. 8 del considerato in diritto. Tali indicazioni sono riprese anche dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (cfr., ad esempio, Cass. civ., sez. un., sent. 30 gennaio 2023, n. 2767, par. 1 del diritto).

³⁵ Cass. civ., sez. un., 19/06/2018, n. 16157.

³⁶ Art. 1, comma 15 l. n. 959/1953.

³⁷ Art. 1, comma 16 l. n. 959/1953.

³⁸ Si deve, per la verità, evidenziare che tale ipotesi ricostruttiva non pare essere mai stata delineata chiaramente dalla giurisprudenza, anche se, per certi tratti, pare emergere nella decisione Corte cost., sent. 3 agosto 1976, n. 212 su cui si tornerà tra breve, e in alcune sentenze della Cassazione su cui si dirà nella nota che segue.

³⁹ Tale aspetto emerge, in particolare, dalla già citata Cass. civ., sez. un., 27 dicembre 2019, n. 34475 che, dovendo decidere sull'applicabilità del sovracanone imposto nel 2012 anche alle opere di presa non incluse nel bacino imbrifero montano, ha ritenuto che la finalità di «consentire la prosecuzione degli interventi infrastrutturali da parte dei Comuni e dei bacini imbriferi montani» indicata nella norma «non prescrive una condizione per l'insorgenza dell'obbligo di pagamento del sovracanone, ma intende esclusivamente esplicitare la finalità, indicata dal legislatore, a cui è, e sarà, destinato il prelievo» e che, quindi, la prosecuzione degli “interventi infrastrutturali” «costituisce un

Lo scarno quadro normativo tratteggiato – seppur, come visto, denso di implicazioni e di significati attribuiti dalla giurisprudenza – subisce una parziale (e irragionevole, a parere di chi scrive) deroga per il sovracanone riscosso dai Consorzi presenti nella Regione Lombardia. In particolare, con una legge regionale del 1976 è stato disposto che i sovracanoni “spettanti” ai comuni compresi nelle allora recentemente costituite comunità montane fossero “ripartiti” annualmente alle Comunità stesse⁴⁰. La legge regionale ha superato il vaglio di costituzionalità, poiché la Corte costituzionale ha ritenuto che fosse stato creato solamente «un meccanismo di coordinamento e di adeguamento, senza operare alcuno spostamento di funzioni dai Consorzi alle Comunità, e senza sottrarre ai Consorzi medesimi alcuno dei loro compiti istituzionali»⁴¹. In particolare, «il previsto riparto annuale in bilancio del fondo comune – riparto che [...] lascerebbe ai Consorzi la mera funzione esattoriale del sovracanone – non comporta alcun trasferimento di somme dall’uno all’altro ente, ma si concreta in una preordinazione, mediante una sorta di articolazione contabile, dell’attività gestionale degli stessi Consorzi, tenuti dalla legge dello Stato ad adeguare i loro interventi ai piani zionali di sviluppo ed ai programmi annuali delle Comunità. Né va taciuto che al successivo impiego delle risultanti “quote” del fondo comune provvedono pur sempre i Consorzi, mediante programmi operativi da essi predisposti distintamente per ciascuna Comunità»⁴². Secondo la Corte costituzionale, quindi, la compressione della discrezionalità dei Consorzi sarebbe coerente con la *ratio* della legge n. 959/1953 perché volta, comunque, a realizzare una programmazione complessiva degli interventi sul territorio⁴³ e poiché, in ogni caso, se i programmi delle Comunità montane fossero eccessivamente analitici e tassativi oppure, ancora, non impiegati “per il progresso economico e sociale delle popolazioni” sarebbero probabilmente illegittimi per lesione dell’autonomia dei Consorzi e della finalità della prestazione patrimoniale imposta⁴⁴.

enunciato programmatico e non un presupposto dell’azione impositiva, fatti salvi i controlli delle autorità contabili circa l’effettiva destinazione delle risorse così reperite agli interventi infrastrutturali da parte dei Comuni e dei bacini imbriferi montani» (*ibidem*, par. 2.1 in diritto).

⁴⁰ Legge Regione Lombardia 18 agosto 1976, n. 27. In particolare, l’art. 1, comma 1 prevede che «i consorzi [BIM] ripartiscono annualmente nel proprio bilancio il fondo comune fra le comunità montane comprese in tutto od in parte nell’ambito dei rispettivi bacini imbriferi, salva la quota spettante ai comuni non montani compresi nei bacini medesimi» e che «il riparto è effettuato tenendo conto dei diritti dei comuni in relazione alla posizione geografica degli impianti idroelettrici nell’ambito del B.I.M. e degli altri criteri seguiti dal ministero dei lavori pubblici per ripartire i sovracanoni tra i comuni di diverse province compresi in un bacino» (art. 1, comma 2 L.R. Lombardia n. 27/1976).

⁴¹ Corte Cost., sent. 3 agosto 1976, n. 212, par. 6 del considerato in diritto.

⁴² Sempre Corte Cost., sent. 3 agosto 1976, n. 212, par. 6 del considerato in diritto.

⁴³ La decisione in commento prosegue evidenziando che «non v’ha dubbio che la discrezionalità dei Consorzi nelle loro scelte programmatiche ed operative risulti contenuta, ma ciò appare aderente proprio alla *ratio* della legge statale, che ha voluto a vantaggio dei territori montani e delle loro popolazioni una programmazione di globale apertura, superando il preesistente sistema d’interventi settoriali non coordinati e non convenientemente finalizzati» (Corte Cost., sent. 3 agosto 1976, n. 212, par. 6 del considerato in diritto).

⁴⁴ Ancora la sentenza chiarisce che «la responsabile autonomia dei Consorzi, nei limiti derivanti dal voluto adeguamento, resta pur sempre garantita dall’imprescindibile rispetto delle loro competenze istituzionali, essendo

Seppur non illegittima, tuttavia, la legge lombarda sottrae alla programmazione consortile una fetta rilevante di risorse, avallando implicitamente – inoltre – la (non condivisibile) idea che i comuni possano avere un “diritto”, per giunta annuale, ad una specifica quota del sovracanone⁴⁵ e, quindi, vanificando la creazione di un fondo unitario per interventi organici, magari con risorse pluriennali, di rilevante impatto⁴⁶.

3. Le strategie per le aree interne e la *governance* della programmazione e delle politiche pubbliche realizzate con il “sovracanone”.

Una parte delle strategie immaginate a favore delle aree interne⁴⁷ è volta a disegnare e implementare nuove forme di *governance*⁴⁸ o di partecipazione, che dovrebbero accompagnare e

pacifico che le quote del fondo comune, riservate, secondo quanto previsto dalla impugnata legge, al finanziamento di interventi ed opere indicati dalle Comunità tra quelli compresi nei loro piani e programmi, devono comunque essere impiegate con l’osservanza della destinazione prescritta dall’art. 1, comma 14, della legge n. 959 del 1953. Che se poi i piani e i programmi delle Comunità fossero strutturati in modo così analitico da individuare singolarmente e tassativamente le opere e gli interventi da eseguirsi a carico dei Consorzi, rendendo così meramente ripetitivi i programmi operativi riservati a questi ultimi, a tutelare la loro autonomia gestionale soccorrerebbero - come riconosce la stessa Regione resistente - idonei strumenti in sede di riesame da parte della Regione, oltre che nella definitiva sede giurisdizionale».

⁴⁵ Ipotesi espressamente esclusa da Cass. civ., sez. un., sent. 30 gennaio 2023, n. 2767, che ha evidenziato come i comuni non abbiano – nei rapporti interni con il Consorzio – quote “riservate” nella ripartizione del fondo e che pare difficile configurare (prima ancora che provare) eventuali “abusi della maggioranza” nella redazione dei documenti programmatici.

⁴⁶ Evidenziava già che la “polverizzazione” delle risorse, senza unitaria gestione, rischiava di far perdere utilità pratica alle provvidenze economiche in questione M. STIFANO, *Consorzi Bim e sovracanonali idroelettrici nel sistema di amministrazione delle risorse montane*, op. cit., specialmente pag. 352 – 353.

⁴⁷ Non sfugge, a chi scrive, la non sovrapposibilità tra le cosiddette “aree interne” e le “zone montane”. Al netto di problemi definitori (comunque centrali nelle questioni relativi al diritto della montagna, sui cui si veda, specificamente, il già richiamato M. CARRER, E. ZILIO, A. GIORGI, *Omnis definitio periculosa est. Il problema della definizione delle zone montane nel diritto. Riflessioni a partire da uno studio sull’imprenditoria giovanile in montagna*, op. cit. e ancora M. CARRER, *Percorsi costituzionali per le zone montane*, op. cit., pag. 50 – 74), una rilevante parte delle zone montane sono qualificabili come “aree interne” (su cui sempre M. CARRER, *ibidem*, pag. 100 – 104) e la strategia per le aree interne costituisce oggi uno dei principali «provvedimenti a favore delle zone montane» (in tal senso, G.P. BOSCARIOL, *La strategia per le aree interne quale strumento di sviluppo dei territori montani*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2017, fasc. 3, pag. 675 – 702).

⁴⁸ L’uso del termine anglosassone *governance* – in estrema sintesi, in ragione del limitato spazio che può essere dedicato a questo profilo – tende ad indicare un concetto più ampio e comprensivo di forme di gestione più flessibili di quelle abitualmente indicato con la parola “governo”, soprattutto con riferimento alla partecipazione di molteplici soggetti alla decisione amministrativa. È stato detto, infatti, che «la *governance*, nata inizialmente in ambito aziendale come coordinamento delle istanze provenienti da *management*, consumatori, *stakeholders*, azionisti, territorio, effettua il coordinamento delle azioni di unità complesse lungo un arco temporale anche esteso, in assenza di una struttura di autorità formalmente investita e dotata di potere di diretta sanzione. [...] *Governance* è allora il processo attraverso cui le istanze, i diritti e gli obblighi di una pluralità di attori vengono articolati, confrontati e mediati laddove entrino in conflitto. È il coordinamento delle azioni di unità complesse senza una struttura di autorità formalmente investita del potere di generare decisioni vincolanti sotto pena di sanzione. Le decisioni assunte dalle strutture di *governance* aspirano a orientare senza costringere, senza ambire a una sopravvenienza rispetto all’autonomia dei singoli partecipanti al processo e, soprattutto, senza che la istanza coordinante possa avvalersi di un potere di coercizione forte, ancorato in ultima analisi alla coercizione fisica, come è invece nel caso a noi più familiare del *government*» (A. FERRARA, *Governance e governo: la democrazia oltre la scala nazionale*, in *Parolechiave*, 2010, fasc. 1, pag. 169 – 183, precisamente a pag. 172). Analoghe definizioni si trovano in S. OMBUEN, *Governance e government*, in P. PROPERZI

favorire le politiche di sviluppo per quei territori⁴⁹. Infatti, partendo da forme di cooperazione interistituzionale⁵⁰ si è cercato di immaginare nuovi assetti istituzionali⁵¹ che potessero accompagnare, favorire o rendere più efficaci gli investimenti per la coesione o gli interventi del piano nazionale di ripresa e resilienza⁵². Da più parti, inoltre, si è ritenuto che le istituzioni del governo territoriale in Italia non si attagliassero adeguatamente alle aree non metropolitane e ai territori meno densamente abitati⁵³, o che, addirittura, identificando come ambito amministrativo di riferimento privilegiato le valli, abbiano portato ad una “deterritorializzazione”, trascurando e facendo dimenticare che lo spazio storico delle relazioni nelle zone montane è piuttosto il massiccio⁵⁴.

La legge n. 959/1953, in tal senso, aveva già adottato una soluzione che, in ragione dell’epoca storica in cui si pone, risulta – per certi versi – innovativa. Negli anni ’50 del XX secolo, infatti, ben prima dell’avvento delle Regioni⁵⁵ e delle comunità montane che conosciamo oggi⁵⁶, veniva

(a cura), *Rapporto dal territorio 2005*, INU edizioni, Roma, 2005, pag. 41 – 43. La locuzione viene utilizzata nelle scienze giuridiche dapprima nel diritto commerciale e, successivamente, viene mutuata in altri settori scientifici. In particolare, nel diritto pubblico, con alterno successo (cfr. L. BOBBIO, *Se la governance esce di scena. Riflessioni sul caso italiano*, in *Parolechiave*, 2016, fasc. 2, pag. 103 – 114), tale locuzione si è diffusa a partire dagli anni ’90 del XX secolo con riferimento al livello sovranazionale (*amplius*, S. CASSESE, *Sugli usi di governance*, in *Parolechiave*, 2016, fasc. 2, pag. 17 – 18), pur con il rischio di ambiguità (*fonditus*, M.R. FERRARESE, *Governance*, in *Parolechiave*, 2016, fasc. 2, pag. 3 – 15).

⁴⁹ Qualche autore ha anche visto – al contrario – la politica di coesione come uno strumento di *governance* (in tal senso, ad esempio, da ultima M. PATRIN, *Solidarietà e coesione tra continuità e trasformazione. La politica di coesione come strumento di “governance” dell’Unione*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2024, fasc. 3, pag. 509 – 541).

⁵⁰ Si veda, ad esempio, quando evidenziato da L. GIANI, M. D’ORSOGNA, R. DIPACE, A. IACOPINO, *Models and instruments of cooperation between Institutions, Regions and Territories from a globalised perspective: the case of European macroregional strategies and the Italian National Strategy for Inner Areas*, in *Federalismi.it*, 2018, fasc. 20, pag. 2 – 15.

⁵¹ M. INTERLANDI, *Il ruolo degli enti locali per lo sviluppo del territorio, nell’era della “Ripresa” e della “Resilienza”: verso nuovi assetti istituzionali?*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2021, fasc. 1, pag. 139 – 173.

⁵² M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, fasc. 2, parte 1, pag. 1 – 19. Secondo qualcuno, il ripensamento della *governance* delle aree interne (con un approccio multilivello) è addirittura necessario per l’efficacia delle misure (così, ad esempio, C. CIPOLLONI, *Le politiche di contrasto al fenomeno dello spopolamento nelle Aree interne*, in *Italian Papers On Federalism*, 2021, fasc. 3, pag. 52 – 79).

⁵³ E. CARLONI, *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della “governance” territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *Istituzioni del federalismo*, 2020, fasc. 2, pag. 323 – 345.

⁵⁴ Sulla deterritorializzazione e sulla necessità di considerare la cultura del massiccio piuttosto che la suddivisione amministrativa articolata in valli si vedano F. ADOBATI, R. FERLINGHETTI, S. INVERNIZZI, *Dalla montagna natura alla natura della montagna. Per una risignificazione dei territori montani in una visione di massiccio*, in G. DE LUCA, A. ACIERNO (a cura), *Mondializzazione e nuove opportunità (Atti della XXVI Conferenza Nazionale SIU “Nuove ecologie territoriali. Coabitare mondi che cambiano” – Napoli, 12-14 giugno 2024)*, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano, 2025, vol. IV, pag. 11 – 18 e, in precedenza, con maggior ampiezza, R. FERLINGHETTI, T. BOTTANI, A. ARZUFFI, *Cusio. Un paese, la sua valle, la sua comunità*, Corponove editrice, Bergamo, 2024.

⁵⁵ Le regioni, già previste dalla Costituzione, furono tuttavia istituite solamente con la legge 16 maggio 1970, n. 281 e il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 quale regolamento di attuazione.

⁵⁶ Istituite con legge 3 dicembre 1971, n. 1102 su cui si rinvia a M. CARRER, *Percorsi costituzionali per le zone montane*, op. cit., pag. 79 – 95. Sulle comunità montane in relazione alle specifiche esigenze di *governance* dei territori montani si veda anche G. MARCHETTI, *“A favore delle zone montane”: dalla legislazione organica statale a legislazioni organiche regionali (e oltre)*, op. cit., specialmente pag. 1101 – 1110 e). Come si dirà più oltre, la locuzione “comunità montana” era già in uso dal 1955, ma era indicativa di un consorzio profondamente diverso dall’attuale istituzione

previsto un ente sovracomunale – il Consorzio di bacino imbrifero montano – che non solo aveva il compito di riscuotere le somme dovute per il cosiddetto “sovracanone” dalla peculiare natura restitutoria, ma doveva gestire tali risorse costituendo un “fondo comune”⁵⁷, «predisp[onendo] annualmente il programma di investimenti»⁵⁸. Si tratta, quindi, fin dalle sue origini, di un ente incaricato di svolgere esclusivamente due funzioni pubbliche: la riscossione e l’impiego – per il tramite della programmazione pubblica – delle risorse⁵⁹.

Non che mancassero, già negli anni ’50 del ‘900 forme consortili per la bonifica montana⁶⁰ o per prevenire quello che oggi chiameremmo dissesto idro-geologico⁶¹ e, ancora più risalenti, consorzi per la gestione dei patrimoni silvo-pastorali⁶² o dei boschi e dei pascoli⁶³ e, infine, consorzi per «favorire il miglioramento tecnico ed economico dei territori montani» e per promuovere, a loro volta, la costituzione dei consorzi citati, chiamati “consigli di valle” o, in maniera omografa con l’attuale e molto diversa istituzione, “comunità montana”⁶⁴.

pubblica, che ha, invece, tratti di similarità con l’unione di comuni (*amplius*, A. MITROTTI, *Sentieri giuridici per le zone montane*, op. cit., pag. 295 – 304, il quale evidenzia che l’unione di comuni montani sarebbe preferibile alla comunità montana per la governance delle zone montane, perché basata su di una sincera volontà di associazione, piuttosto che sull’imposizione di un vincolo di appartenenza). Sulle Comunità montane e le unioni di comuni si veda anche A. GENTILINI, *Comunità montane o Unioni di comuni montani?*, in *Italian Papers On Federalism*, 2021, fasc. 2, pag. 20 – 37.

⁵⁷ L’art. 1, comma 14 l. n. 959/1953, infatti, prevede che «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».

⁵⁸ Art. 1, comma 15 l. n. 959/1953.

⁵⁹ La limitazione alle attività (*rectius*, funzioni) che il Consorzio di bacino imbrifero montano può svolgere è indicata da una non recente decisione del Consiglio di Stato, che ha affermato come «non rientra tra i fini dei consorzi B.I.M. l’esercizio diretto di servizi pubblici. La legge 27.12.1953, n. 959, istituendo i consorzi obbligatori tra i comuni facenti parte di uno stesso bacino imbrifero montano, ha disposto che tali enti debbano unicamente gestire i proventi rappresentati dai sovracanoni dovuti dai concessionari delle grandi derivazioni d’acqua per la produzione di forza motrice individuando anche gli obiettivi di tale gestione. Per l’art. 1 di tale legge i suddetti proventi devono convogliare in “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” (comma quattordicesimo), secondo un piano annuale di investimenti (comma quindicesimo). I Consorzi, pertanto, non si configurano come enti a fini generali (e, addirittura, secondo l’ente appellante, con finalità in numero superiore a quelle dei comuni) ma possono esclusivamente finanziare un’attività di carattere economico che ridondi “a favore delle popolazioni”, mediante investimenti prelevati dal fondo comune in tali attività [...]. Essi non possono assumere direttamente l’esercizio di un servizio pubblico» (Consiglio di Stato sez. V, 15/02/2002, n. 899).

⁶⁰ Art. 16 l. 25 luglio 1952, n. 991.

⁶¹ Art. 10 l. 25 luglio 1952, n. 991, secondo cui «nei territori montani in cui necessiti prevenire il degradamento con la disciplina e la coordinazione delle attività dei singoli ai fini della regimazione degli scoli, dell’indirizzo delle coltivazioni e della stabilità del suolo e della immediata difesa contro le erosioni e frane incipienti, ove non esistano consorzi di bonifica montana, possono essere costituiti di ufficio consorzi di prevenzione tra proprietari interessati, sentiti la Camera di commercio, industria e agricoltura e l’organo regionale competente».

⁶² Art. 155 r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3267.

⁶³ Art. 139 r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3267.

⁶⁴ Art. 13 d.p.r. 10 giugno 1955 n. 987. La locuzione “comunità montana” era già stata prevista con l’appena richiamato art. 13 d.p.r. n. 987/1955 per identificare i “consorzi a carattere permanente” (insieme alla locuzione “consiglio di valle”, che ha avuto meno fortuna semantica) istituiti «allo scopo di favorire il miglioramento tecnico

I consorzi di bacino imbrifero montano, tuttavia, grazie al loro peculiare *status* – su cui si tornerà tra breve – e alla loro autonomia – in particolar modo, finanziaria, data dalla possibilità di riscuotere e impiegare il sovracanone – sono, ad avviso di chi scrive, un modello particolarmente interessante per l’attuazione delle politiche sul territorio montano.

Quanto alla loro natura, i Consorzi in argomento sono di incerta qualificazione o, meglio, presentano tratti propri sia di soggetti privati che di enti pubblici⁶⁵. In primo luogo, infatti, sono istituzioni alla cui assemblea partecipano – nelle forme previste dai relativi statuti – solo i comuni che ricadono, geograficamente, nel bacino, ma non possono propriamente dirsi “forme associative” di enti locali, essendo obbligatoria, una volta avvenuta la costituzione del consorzio⁶⁶, la partecipazione allo stesso⁶⁷. Ugualmente da escludere è la loro identificazione di ente “partecipato” dai Comuni ai sensi della comunicazione prevista dall’art. 20 d.lgs. n.

ed economico dei territori montani e di promuovere in particolare la costituzione dei consorzi» previsti da altra legislazione speciale (art. 13, comma 1 d.p.r. n. 987/1955).

⁶⁵ Era già stato notato che «i consorzi BIM sono enti pubblici locali la cui consistenza giuridica è assai più complessa di quella del semplice consorzio intercomunale» (così M. STIFANO, *Consorzi Bim e sovracanoni idroelettrici nel sistema di amministrazione delle risorse montane*, op. cit., pag. 349).

⁶⁶ Come già detto più sopra, l’art. 1, comma 2 l. n. 959/1953 prevede, infatti, che «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».

⁶⁷ In punto di diritto sembra preferibile non ricondurre i Consorzi di bacino imbrifero montano a forme associative di enti locali. Oltre alla chiara natura volontaristica del diritto di associazione garantito dalla Costituzione, una interpretazione sistematica delle disposizioni in tema di consorzi pare condurre a tale conclusione. Sebbene la locuzione “consorzio”, in prima battuta, sembrerebbe richiamare una delle “forme associative” previste oggi dal capo V del titolo II della parte I del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (c.d. testo unico enti locali), ovverosia i consorzi di cui all’art. 31, nel caso in questione – laddove costituito – è radicalmente obbligatoria la partecipazione al Consorzio di bacino imbrifero montano dei Comuni che ricadono nel perimetro del bacino medesimo e non è possibile alcun recesso o scioglimento. Il richiamo generale contenuto nel comma 7 dell’art. 31 TUEL ai “consorzi obbligatori” non pare, ad avviso di chi scrive, confutare tale ricostruzione: l’indicazione in argomento sembra, piuttosto, evocare un generale (ed eccezionale, rispetto alla natura “associativa”) potere legislativo statale di costituzione di consorzi obbligatori, in deroga – appunto – alla natura volontaria e consensuale (i.e., associativa) dell’istituto del consorzio tra enti locali di cui all’art. 31 TUEL. Anche lo stesso art. 1, comma 7 l. n. 959/1953 chiarisce che «i consorzi di cui ai commi precedenti sono retti dalle disposizioni [in tema di consorzi contenute nel TUEL]» e, non, semplicemente, che “sono” consorzi di cui al TUEL, apparentemente sottintendendo una distinzione tra disposizioni applicabili e natura del consorzio.

175/2016⁶⁸ o dall'art. 17 d.l. n. 90/2014⁶⁹ oppure, ancora, di “ente strumentale” di enti locali ai fini dell'armonizzazione contabile disposta dal d.lgs. n. 118/2011⁷⁰.

⁶⁸ Quanto alla comunicazione prevista dall'art. 20 d.lgs. n. 175/2016, l'eventuale “partecipazione” ai Consorzi di bacino imbrifero montano non pare costituire una fattispecie di “partecipazione pubblica” che deve essere oggetto di «analisi dell'assetto complessivo delle società in cui [le amministrazioni pubbliche] detengono partecipazioni, dirette o indirette» (art. 20, comma 1 d.lgs. n. 175/2016) e dell'eventuale piano di riassetto per la razionalizzazione e della relativa comunicazione.

Il riferimento, infatti, alle «società in cui detengono partecipazioni» non include chiaramente i Consorzi in argomento per due ordini di motivi.

In primo luogo, il Consorzio BIM non può essere qualificato “società” poiché tale locuzione – anche per espressa previsione del medesimo d.lgs. n. 175/2016, all'art. 2, comma 1, lett. 1 – è riservata (A) agli organismi indicati nel libro V titolo V del c.c. (i.e., le società per azioni e società a responsabilità limitata, gli unici due tipi societari ammissibili per la partecipazione della P.A. ex art. 3, comma 1 d.lgs. n. 175/2016); (B) agli organismi indicati nel libro V, titolo VI, capo I del c.c. (ovverosia le società cooperative) e (C) alle società consortili di cui all'art. 2615-ter c.c.

Inoltre, i Comuni non detengono alcuna “partecipazione” all'interno del Consorzio, ma sono titolari solamente di un diritto di voto (capitario o pesato a seconda dei vari statuti, ma mai legati alla titolarità di strumenti finanziari). La “partecipazione”, infatti, è definita dal medesimo decreto legislativo n. 175/2016 come «la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi» (art. 2, comma 1 d.lgs. n. 175/2016).

Anche l'interpretazione sistematica fa ritenere esclusa la necessità di comunicare lo *status* di comune appartenente al Consorzio BIM alla Corte dei conti e al Ministero dell'economia e delle finanze. La “partecipazione” al Consorzio è obbligatoria per legge laddove richiesta da una parte dei comuni ricadenti nel perimetro (come detto, l'art. 1, comma 1 l. n. 959/1953 espressamente prevede che «i Comuni che in tutto o in parte sono compresi in ciascun bacino imbrifero montano sono costituiti in consorzio obbligatorio») e non potrebbe essere oggetto di dismissione, liquidazione o “razionalizzazione”. Lo stesso art. 1, comma 4 lett. b) chiarendo che «restano ferme [...] b) le disposizioni di legge riguardanti la partecipazione di amministrazioni pubbliche a enti associativi diversi dalle società e a fondazioni» permette di ritenere che il decreto legislativo 175/2016 non si rivolge chiaramente agli altri enti che non siano le società ricordate.

⁶⁹ Alcuni obblighi di comunicazione imposti, tra gli altri, ai Comuni riguardano anche «le informazioni relative alle partecipazioni in società ed enti di diritto pubblico e di diritto privato detenute direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche» (art. 17, comma 4 d.l. n. 90/2014). La previsione è inserita in un articolo eterogeneo, dedicato alla «razionalizzazione degli enti pubblici e di quelli ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria» (comma 1) e al controllo del costo del lavoro (comma 3). Un decreto ministeriale ha avuto il compito di «indica[re] le informazioni che le amministrazioni sono tenute a comunicare e definite le modalità tecniche di attuazione» (art. 17, comma 4 d.l. n. 90/2014). Il DM Economia e Finanze del 25 gennaio 2015 (in G.U. 10 marzo 2015, n. 57) ha precisato che i dati da comunicare riguardano «[(A)] ogni società o ente di diritto pubblico o di diritto privato, partecipato direttamente o indirettamente, o [(B)] in cui nominano propri rappresentanti anche senza detenere quote di partecipazioni» (art. 3 DM 25 gennaio 2015).

Al netto che il Decreto ministeriale pare ampliare l'ambito oggettivo di applicazione della legge, includendo non solo le “partecipazioni” (di cui al punto A), ma anche gli enti in cui i Comuni «nominano propri rappresentanti anche senza detenere quote di partecipazione» (punto B), in punto di diritto si ritiene che i Consorzi BIM non rientrino nemmeno nel perimetro applicativo di questa disposizione.

In primo luogo, l'uso del participio (passato) “partecipato” – proprio in ragione del tenore testuale dell'art. 17, comma 4 d.l. n. 90/2014 – è da interpretare nel senso che il Comune “abbia/detenga una partecipazione” e non che il Comune “partecipi” ad eventuali organi dell'ente (il decreto, tra l'altro, in luogo di “partecipato”, avrebbe usato probabilmente “cui partecipi” e la legge avrebbe impiegato il singolare “alla partecipazione”). Nel caso in questione gli enti locali hanno esclusivamente un “diritto partecipativo”, in senso atecnico, all'Assemblea del Consorzio e all'espressione di un voto, in generale capitario e, comunque, non legato a “quote”. Si tratta di un diritto personale che non ha alcun contenuto patrimoniale, ma solo deliberativo, cui non pare appropriato riferirsi con la locuzione “avere una partecipazione”. In sintesi, quindi, i Consorzi BIM non si possono ritenere “partecipati” dai comuni che sono rappresentati in assemblea.

Il Decreto ministeriale ricomprende nei soggetti obbligati alla comunicazione prevista dall'art. 17, comma 4 d.l. n. 90/2014 anche (per il caso che ci interessa) i Comuni che «nominano propri rappresentanti anche senza detenere quote di partecipazione» (art. 3, comma 1 DM 25 gennaio 2015). Ci si può domandare se la nomina di tali

Al contrario, sono inclusi nel perimetro “finanziario” della pubblica amministrazione, in ragione della loro presenza – seppur forse in maniera non del tutto condivisibile – nella sezione

rappresentanti sia riferita a tutti gli organi del Consorzio BIM (e, quindi, anche all’Assemblea) o solo agli “organi di governo” dello stesso (e, quindi, solo per gli organi politici esecutivi). Per comprendere a quali “rappresentanti” si riferisce il Decreto ministeriale pare opportuno fare riferimento alla medesima disposizione, allorché indica quali siano le “informazioni richieste”: è necessario comunicare, infatti, «i rappresentanti dell’Amministrazione negli organi di governo, con indicazione della carica rivestita e del trattamento economico percepito» (art. 3, comma 1 DM 25 gennaio 2015). Nessun comune, quindi, a meno che non vi siano previsioni particolari nello statuto del Consorzio, ha il potere di nominare qualche componente degli organi di governo, né – proprio in virtù dei particolari meccanismi di voto – ha la possibilità di influenzare in maniera determinare l’elezione dei medesimi organi, esercitando una sorta di controllo (ai sensi dell’art. 2359 c.c. sul Consorzio).

Anche da un esame della ratio della disposizione sembra ragionevole escludere dal perimetro applicativo dell’art. 17, comma 4 d.l. n. 90/2014 i Consorzi BIM: se la finalità della norma è stata quella di razionalizzare gli enti pubblici per il contenimento della spesa, da un lato i Consorzi in argomento sono obbligatori, con l’impossibilità – per le amministrazioni comunali – di sciogliersi dal rapporto consortile e, dall’altro, nessun Comune contribuisce al Consorzio, che non gestisce finanza derivata, ma finanza propria, derivante dal c.d. sovracanone disciplinato dalla l. n. 959/1953, e vincolata per le finalità ivi stabilite.

⁷⁰ L’art. 11-ter d.lgs. n. 118/2011, sotto la rubrica “Enti strumentali”, prevede che «1. Si definisce ente strumentale controllato di una regione o di un ente locale di cui all’art. 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, l’azienda o l’ente, pubblico o privato, nei cui confronti la regione o l’ente locale ha una delle seguenti condizioni: a) il possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti esercitabili nell’ente o nell’azienda; b) il potere assegnato da legge, statuto o convenzione di nominare o rimuovere la maggioranza dei componenti degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all’indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell’attività di un ente o di un’azienda; c) la maggioranza, diretta o indiretta, dei diritti di voto nelle sedute degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all’indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell’attività dell’ente o dell’azienda; d) l’obbligo di ripianare i disavanzi, nei casi consentiti dalla legge, per percentuali superiori alla propria quota di partecipazione; e) un’influenza dominante in virtù di contratti o clausole statutarie, nei casi in cui la legge consente tali contratti o clausole. I contratti di servizio pubblico e di concessione, stipulati con enti o aziende che svolgono prevalentemente l’attività oggetto di tali contratti, comportano l’esercizio di influenza dominante. 2. Si definisce ente strumentale partecipato da una regione o da un ente locale di cui all’art. 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, l’azienda o l’ente, pubblico o privato, nel quale la regione o l’ente locale ha una partecipazione, in assenza delle condizioni di cui al comma 1”.

Vi sono, quindi, altri due soggetti cui si rivolgono le prescrizioni contenute nel d.lgs. n. 118/2011: gli “enti strumentali controllati” (art. 11-ter, comma 1) e gli enti strumentali partecipati (art. 11-ter, comma 2).

Quanto al primo gruppo (gli “enti strumentali controllati”), i Consorzi BIM non paiono esservi annoverati, poiché nessun ente locale che partecipa agli organi deliberativi ha poteri di “controllo” richiamati dalle lettere da (a) ad (e) della disposizione sul consorzio BIM.

Ancora, per quanto concerne gli “enti strumentali partecipati”, il tenore letterale della disposizione richiede un’ulteriore analisi. A meno di non voler considerare il dato testuale come impreciso, per gli enti strumentali partecipati, si richiede che l’ente locale “abbia una partecipazione”. L’uso della locuzione “avere una partecipazione” (in luogo dell’uso del predicato verbale “partecipare”) pare – a sommosso avviso di chi scrive – potersi riferire esclusivamente al possesso di partecipazioni che, quindi, non possono che riferirsi a partecipazioni al capitale o al patrimonio dell’ente strumentale in parola (che si chiami “fondo consortile”, “capitale” o “dotazione”). Nel caso in questione, invece, gli enti locali hanno esclusivamente un diritto partecipativo per di più capitaro alle assemblee. In altre parole, i comuni partecipanti al Consorzio BIM non “possiedono” o “hanno” alcuna partecipazione, ma semplicemente hanno diritto di partecipare. Si tratta di un diritto personale che non ha alcun contenuto patrimoniale, ma solo deliberativo, cui non pare appropriato (a meno di non credere in un errore lessicale del legislatore) riferirsi con la locuzione “avere una partecipazione”.

Ancora più in radice, si può dubitare che i Consorzi BIM abbiano una natura “strumentale” rispetto agli Enti Locali che vi partecipano: la riscossione del sovracanone, infatti, non è una funzione propria dell’ente locale ricompreso nell’area del Bacino, che – solo nel caso in cui il consorzio non sia stato costituito – è destinatario delle somme ad opera del Ministero. Non potrebbe esserci, quindi, nessuna “strumentalità” del Consorzio BIM rispetto ai compiti e alle funzioni attribuite agli Enti Locali a parere di chi scrive.

“amministrazioni locali”⁷¹ c.d. elenco ISTAT, predisposto dall’istituto in applicazione dell’art. 1, commi 2 e 3 l. n. 196/2009 e tale inclusione, inoltre, porta con sé rilevanti conseguenze contabilistiche e limitative dell’autonomia⁷². Sempre per quello che riguarda i profili pubblicistici, ai Consorzi – per l’acquisizione o il mantenimento delle partecipazioni in società pubbliche – si applicano le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 175/2016⁷³ e, infine, sono assoggettati agli obblighi in tema di trasparenza⁷⁴.

In mancanza di una chiara definizione normativa, la natura economica della funzione pubblica di riscossione che svolgono potrebbe far ritenere i Consorzi in questione assimilabili, per

⁷¹ L’ISTAT compila l’elenco alla luce dei parametri di tipo economico contenuti nel Sistema europeo dei conti nazionali e regionali. Fino al 2014 trovava applicazione il regolamento “SEC95”, previsto dal Regolamento Ce n. 2223/96 del 25 giugno 1996 del Consiglio; in relazione ai dati trasmessi a partire dal 1° settembre 2014 si applica, invece, il “SEC2010” (Regolamento Ue n. 549/2013), elaborato in sostanziale continuità con il Regolamento del 1996, pubblicato il 26 giugno 2013. Il Regolamento UE n. 549/2013 del 21 maggio 2013 ha introdotto alcune modifiche e specificazioni per quanto riguarda le definizioni di amministrazioni pubbliche e l’inclusione delle associazioni senza scopo di lucro nel perimetro delle amministrazioni pubbliche a fini statistici. Il settore delle amministrazioni pubbliche (denominato statisticamente “S.13”) è definito dai parr. 2.111 e seguenti. Come chiarisce in linea generale il par. 2.111 del regolamento SEC2010, «il settore delle amministrazioni pubbliche (S.13) è costituito dalle unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali e sono finanziate da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, nonché dalle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese». Già da questo quadro regolamentare pare possibile affermare che le amministrazioni pubbliche ai fini del regolamento SEC2010 devo essere “produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita” con una “produzione [che] è destinata a consumi collettivi e individuali”, finanziate tra l’altro da versamenti obbligatori effettuati da soggetti pubblici (“unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese”). Si può evidenziare che i Consorzi BIM non sono “produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita”, poiché svolgono in linea generale attività di economica di riscossione dei sovracani ovvero, laddove attivassero la clausola prevista dall’art. 3 legge n. 959/1953 (come accaduto in alcune realtà in Trentino – Alto Adige), attività di distribuzione o vendita di energia elettrica ceduta in assolvimento del sovracano. Ancora, l’attività dei Consorzi BIM è destinata essenzialmente ad investimenti e non a consumi, come chiarisce l’art. 1, commi 14 e 15 legge 959/1953.

⁷² Sulle conseguenze per gli enti dell’inclusione nell’elenco ISTAT delle amministrazioni pubbliche la bibliografia è molto ampia. Si vedano, da ultimi, B. CIFERNI, *La nozione finanziaria di pubblica amministrazione. Funzione dell’elenco Istat e problemi di giurisdizione*, in *Il diritto dell’economia*, 2024, fasc. 1, pag. 183 – 201; M. BEVILACQUA, *Il mimetismo della nozione di pubblica amministrazione. Un’analisi empirica*, in *Munus*, 2021, fasc. 2, pag. 345 – 388; W. GIULIETTI, M. TRIMARCHI, *Nozione di amministrazione pubblica e coordinamento statale nella prospettiva dell’interesse finanziario*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2016, fasc. 3, pag. 925 – 963; P. GOTTI, *La problematica “nozione finanziaria” di pubblica amministrazione, l’elenco Istat e la regola della “spending review”*, in *Diritto amministrativo*, 2016, fasc. 1/2, pag. 177 – 238 e S. PAPA, *Il sindacato della Corte dei Conti avverso gli atti di ricognizione delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato. La vicenda delle federazioni sportive*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2017, fasc. 1, pag. 211 – 266.

⁷³ L’art. 2, comma 1, lett. a) d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, prevede infatti che si intendono per «“amministrazioni pubbliche”: le amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale». Poiché, con ogni evidenza, i Consorzi BIM sono consorzi di amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2 d.lgs. n. 165/2001, l’eventuale acquisto di partecipazioni è soggetto al procedimento e agli obblighi comunicativi disposti dal d.lgs. n. 175/2016.

⁷⁴ Ci si riferisce, in questo caso, alle previsioni recate dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, che all’art. 2-bis (rubricato “ambito soggettivo di applicazione”) include anche “gli enti di diritto privato comunque denominati [...], con bilancio superiore a cinquecentomila euro, [...] in cui la totalità dei titolari o dei componenti dell’organo d’amministrazione o di indirizzo sia designata da pubbliche amministrazioni» (art. 2-bis, lett. c).

certi aspetti, ad un ente pubblico economico, come Agenzia delle entrate-Riscossione⁷⁵. Ancora, i Consorzi hanno dei tratti di somiglianza con i cosiddetti Gruppi di azione locale, chiamati a svolgere “azioni” di sviluppo delle economie rurali⁷⁶, ma senza la gestione di finanza derivata e con un partenariato solo pubblico che, nella Regione Lombardia coinvolge anche, come detto, le Comunità montane. Infine, vi sono dei lineamenti di similitudine con le *Agences* che, nell’ordinamento francese, si occupano di mettere in atto le politiche pubbliche⁷⁷.

Una delle più rilevanti particolarità dei Consorzi in parola, tuttavia, è che essi – fin dalla loro costituzione – non hanno mai gestito istituzionalmente “finanza derivata”, ovvero sia contributi erogati da Amministrazioni pubbliche⁷⁸, né beni di proprietà pubblica o privata⁷⁹, ma direttamente le risorse provenienti da una prestazione patrimoniale imposta, di natura sinallagmatica, collegata – come detto più sopra – con i servizi ecosistemici svolti dal bacino imbrifero in tema di raccolta delle acque⁸⁰.

Come si è detto nel paragrafo che precede (*supra*, par. 2), il “fondo comune”, in cui confluiscono i sovracanonici incassati da tutti gli impianti che ricadono nei confini dei comuni del Bacino, è «a disposizione del consorzio o dei consorzi compresi nel perimetro interessato»⁸¹ per effettuare gli investimenti previsti dal programma annuale⁸². I comuni, quindi, non paiono avere una situazione giuridica soggettiva tutelata dall’ordinamento circa la ripartizione delle somme, ma – solamente – dei diritti partecipativi alla redazione o all’approvazione del programma annuale, da esercitare secondo le previsioni statutarie di ciascun consorzio⁸³.

⁷⁵ In quest’ultimo caso, la natura giuridica dell’ente è espressamente chiarita dalla legge che ha istituito l’Agenzia (art. 1, comma 3 d.l. 22 ottobre 2016, n. 193).

⁷⁶ Sui gruppi di azione locale per lo sviluppo locale si vedano, da ultimi, A. SIMONATO, N. GUSELLA, *I Gruppi di Azione Locale (GAL): partenariati pubblico-privati per lo sviluppo locale di tipo partecipativo. Un inquadramento giuridico*, in *Federalismi.it*, 2020, fasc. 18, pag. 281 – 316.

⁷⁷ Anche nell’ordinamento francese lo *status* delle *agences* non è chiaramente definito e presentano una varietà di forme differenziate e di attività che sono riconducibili sia a servizi che a funzioni pubbliche. *Amplius*, si veda lo studio del *Conseil d’Etat* francese, AA.VV., *Les agences: une nouvelle gestion publique? – Rapport publique*, ed. La Documentation française, 2012 con il commento di N. RANGONE, *Il rapporto annuale del “Conseil d’Etat: Les agences”*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2013, fasc. 1, pag. 271 – 277. Con riferimento alla gestione del servizio idrico ad opera delle *agences*, cfr. V. PARISIO, *La gestione del servizio idrico in Francia: prime considerazioni*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2012, fasc. 2, pag. 623 – 634.

⁷⁸ Come nel caso dei consorzi per la gestione dei patrimoni silvo-pastorali dei comuni di cui all’art. 139 r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3267, destinatari di contributi a carico dello Stato, ai sensi dell’art. 4 legge 25 luglio 1952, n. 991.

⁷⁹ Ad esempio, i consorzi per la prevenzione del dissesto idrogeologico ex art. 10 legge 25 luglio 1952, n. 991, di cui si è detto sopra, che erano costituiti, anche coattivamente, tra i proprietari dei fondi interessati o i “consorzi di bonifica montana”, costituiti tra i proprietari interessati (art. 16 l. n. 991/1952).

⁸⁰ Tale ricostruzione è coerente anche con la mancata attrazione dei fondi originati dal sovracanone alla c.d. tesoreria unica, istituita con l. 29 ottobre 1984, n. 720, mancando un collegamento finanziario tra Stato ed ente (in tal senso la risalente nota prot. 08706208 del 15 dicembre 1986 del Ministero dell’Interno. *Amplius*, sul punto, M. STIFANO, *Consorzi Bim e sovracanonici idroelettrici nel sistema di amministrazione delle risorse montane*, op. cit., pag. 345 – 347.

⁸¹ Così come previsto dall’art. 1, comma 15 l. n. 959/1953.

⁸² Art. 1, comma 16 l. n. 959/1953.

⁸³ In tal senso si può leggere la decisione Cass. civ., sez. un., sent. 30 gennaio 2023, n. 2767, par. 2 del diritto.

L'autonomia statutaria dei Consorzi, inoltre, garantisce che gli stessi possano darsi forme di rappresentanza e deliberazione adeguata alle esigenze che gli stessi ravvisano.

4. Spunti conclusivi.

La profonda connessione tra comunità e territorio nella gestione delle risorse è questione oggetto di ampi studi⁸⁴ e costituisce, secondo alcuni, una delle possibili declinazioni del principio di sussidiarietà⁸⁵.

Un ulteriore aspetto indagato dalla dottrina è la necessità di trovare nuove forme e livelli di *governance* per le aree interne che non siano semplicemente obblighi di fusione ed associazionismo tra enti locali⁸⁶, ma costituiscano effettivamente ambiti ottimali per interventi efficienti sul territorio⁸⁷, senza far perdere – o diluire fino a rendere irrilevante – la rappresentanza delle popolazioni interessate.

Tali profili sono, ad avviso di chi scrive, intimamente connessi e trovano, nella delineata disciplina dei consorzi di bacino imbrifero montano, un possibile paradigma per la politica legislativa delle zone montane e delle aree interne che dovrebbe essere di ispirazione per il legislatore odierno.

Dall'assetto più sopra ricostruito e dallo scarso dato normativo che disciplina i Consorzi è possibile evidenziare i tratti di modernità della disciplina contenuta nella l. n. 959/1953 (*id est*, la gestione autonoma del servizio ecosistemico delle acque) e, nell'opinione di chi scrive, la persistente attualità della configurazione istituzionale delineata per lo sviluppo delle aree interne montane. Gli enti di cui si discute, infatti, attuano con vera autonomia – statutaria, finanziaria e organizzativa – e sussidiarietà nella gestione delle risorse territoriali gli interventi «a favore delle zone montane».

Sebbene la loro autonomia sia messa a repentaglio da più parti, con il tentativo di ridurre le loro risorse assegnandole alle comunità montane⁸⁸ oppure ad altri enti per la contribuzione ad

⁸⁴ Si vedano, ad esempio, gli studi di P. DURET, *Heritage, Green, Energy communities: comunità resilienti icone di sostenibilità*, in *Queste istituzioni*, 2024, fasc. 2, pag. 12 – 62. Ci si permette, in ultimo, anche di rinviare, con riferimento alle aree protette periurbane e alla gestione delle stesse ad opera della comunità per la regolamentazione nei conflitti di utilizzazione a E. COMI, *La Carta di Bergamo-Brescia delle aree protette periurbane e il suo precipitato nell'attività amministrativa*, in *Queste istituzioni*, 2024, fasc. 2, pag. 64 – 78.

⁸⁵ Sempre P. DURET, *ibidem*, specialmente pag. 61 – 62.

⁸⁶ Su cui, ancora, E. CARLONI, *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della “governance” territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, op. cit., pag. 323 – 345.

⁸⁷ Evidentemente l'“ambito ottimale” dipende dalla natura di opera che viene realizzata, secondo i ben noti criteri di adeguatezza. Una indagine sulle politiche di riordino territoriale e i processi di fusione degli enti locali e i riflessi sulle dinamiche demografiche e le politiche per contrastare lo spopolamento è contenuta in M. DE DONNO, C. TUBERTINI, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, in *Istituzioni del federalismo*, 2020, fasc. 2, pag. 297 – 321.

⁸⁸ Come in Lombardia, con la Legge Regione Lombardia 18 agosto 1976, n. 27, come si è detto più sopra.

attività di vario genere⁸⁹ o, ancora, sottoponendo i comuni a riduzione dei trasferimenti in ragione della presunta maggior “capacità fiscale” nell’appartenenza a un bacino imbrifero montano⁹⁰, la possibilità di avere una fonte di finanziamento – esterna alla finanza pubblica e da questa autonoma – da programmare e investire secondo le esigenze decise dal Consorzio e con i tempi e i modi dallo stesso stabilito costituisce il punto di forza del sistema ideato dal legislatore con la l. n. 959/1953⁹¹.

Sono molti anni, infatti, che il reperimento delle fonti di finanziamento per le opere pubbliche e gli investimenti è diventato sempre più difficoltoso e, soprattutto negli ultimi anni, incentrato quasi esclusivamente – almeno per i Comuni – sul sistema della partecipazione a bandi di finanziamento.

Quanto al primo aspetto, ovverosia la difficoltà di reperire fonti di finanziamento, la crisi dei primi anni '90 del XX secolo e l'affacciarsi del coordinamento della finanza pubblica mettono in difficoltà gli istituti di finanziamento delle opere pubbliche. La Cassa depositi e prestiti⁹² e numerosi altri istituti di credito specializzato⁹³, quali il Consorzio di credito per le opere

⁸⁹ Come, ad esempio, il contributo imposto ai Consorzi di bacino imbrifero montano pari allo 0,9 per cento del sovraccanone a favore dell'ente associativo UNCEM (Unione nazionale comuni, comunità, enti montani) disposta dall'art. 57, comma 2-octies d.l. 26 ottobre 2019, n. 124, introdotto in sede di conversione con la l. 19 dicembre 2019, n. 157, con la generica e magniloquente finalità di «consentire l'avvio e la prosecuzione dei servizi finalizzati a fornire adeguati strumenti formativi e conoscitivi per un'efficace azione dei comuni dei territori montani, delle unioni montane dei comuni e delle comunità montane per l'attuazione della legge 6 ottobre 2017, n. 158, del testo unico in materia di foreste e filiere forestali, di cui al decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34, e della legge 28 dicembre 2015, n. 221, nonché per assicurare il miglioramento dell'attività di formazione del personale dei suddetti enti per l'applicazione delle citate normative».

⁹⁰ Ad esempio, il D.P.C.M. 10 settembre 2015, con cui erano state ripartite le somme provenienti dal fondo di solidarietà comunale, aveva ridotto i trasferimenti – sulla base di una ritenuta “maggiore capacità fiscale” - ai comuni ricadenti in un bacino imbrifero montano. La specifica eccezione relativa alla differenza ontologica tra sovraccanone (che, come detto, ha natura restitutiva e indennitaria di risorse) e la capacità fiscale non è stata specificamente decisa né in primo grado (TAR Lazio, sez. I, sent. 17 febbraio 2017, n. 2553) né in grado di appello (Cons. Stato, sez. IV, 12 aprile 2018, n. 2203) perché ritenuta assorbita da altri profili di illegittimità del DPCM.

⁹¹ Identifica nell'autonomia dei Consorzi BIM un aspetto centrale anche M. STIFANO, *Consorzi Bim e sovraccanoni idroelettrici nel sistema di amministrazione delle risorse montane*, op. cit., pag. 352 – 357.

⁹² *Amplius*, G. SGARAMELLA, voce *Cassa depositi e prestiti*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1987. Sul ruolo più recente della Cassa depositi e prestiti nel sistema finanziario cfr. M. CARABBA, *Per una governance democratica dell'impresa pubblica*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2015, fasc. 4, pag. 709 – 711 e, dopo la pandemia e nel sistema del PNRR, *ex multis* E. GUARNA ASSANTI, G. DI MARTINO, *La Cassa depositi e prestiti quale “asset” strategico per lo sviluppo economico nazionale*, in *Diritto costituzionale*, 2022, fasc. 2, pag. 128 – 148 e A. SAPORITO, *Verso un ritorno allo “stato interventista”?*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, 2024, fasc. 1, pag. 112 – 131.

⁹³ Oltre al CREDIOP e all'ICIPU, su cui si dirà tra breve, l'istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale e l'Istituto di credito navale. La finalità della creazione di queste strutture finanziarie (inizialmente specializzate rispondeva, nell'idea di Beneduce e Nitti, proprio allo sviluppo di una moderna industria ad alta intensità di capitale, in assenza di una classe dirigente adeguata e scarsi capitali di rischio privati (in tal senso, C. BRESCIA MORRA, voce *Potere e governo delle banche*, in *Enciclopedia del diritto*, 2023, vol. I tematici – V, pag. 471 – 497, specialmente pag. 482). Sulle istituzioni finanziarie per l'intervento pubblico immaginate da Beneduce si veda M.T. SALVEMINI, *Le istituzioni di Beneduce e la fine dell'intervento pubblico*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2013, fasc. 4, pag. 1053 – 1058.

pubbliche⁹⁴ e l'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità⁹⁵ entrano in crisi: a metà degli anni '90 questi ultimi due enti erano già stati privatizzati per evitare procedure di dissesto⁹⁶ a causa di politiche di impiego delle risorse né troppo oculate, né – soprattutto – pertinenti⁹⁷ e la stessa Cassa depositi e prestiti era impegnata a fronteggiare «l'abnorme aumento del fabbisogno» degli enti locali con finanziamenti a breve termine per la copertura dei disavanzi⁹⁸. A causa del venir meno di queste forme di finanziamento per gli investimenti pubblici vengono importati nell'ordinamento nazionale – proprio alla fine degli anni '90 – strumenti giuridici tipici dei paesi anglosassoni, come la finanza di progetto per le opere pubbliche⁹⁹ che, rispetto alla già conosciuta e praticata concessione di costruzione e gestione di opera pubblica¹⁰⁰, dà notevole rilievo al

⁹⁴ Il Consorzio di credito per le opere pubbliche (CREDIOP) è un ente di diritto pubblico, istituito con r.d.l. 2 settembre 1919, n. 1627 allo scopo di concedere mutui per l'esecuzione di opere pubbliche, con garanzia pubblica (M.A. CARNEVALE VENCHI, voce *Opere pubbliche (consorzio di credito)*, in *Enciclopedia del diritto*, 1980, vol. XXX, pag. 376 – 377).

⁹⁵ L'Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità (ICIPU) era stato costituito nel 1924 sotto la guida di Alberto Beneduce per sostenere le banche ordinarie nel finanziamento della costruzione di infrastrutture considerate di pubblica utilità. L'Istituto fu poi incorporato nel CREDIOP (di cui alla nota precedente) a sua volta confluito nell'Istituto bancario San Paolo di Torino.

⁹⁶ L'ICIPU, in difficoltà per il dissesto di alcune imprese che aveva sussidiato, fu assorbito nel 1980 dal CREDIOP. Quest'ultimo nel corso del tempo era stato chiamato da leggi speciali negli anni '30 del '900 a finanziare l'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, l'IRI e l'ANAS. Sul finire della seconda guerra mondiale è stato autorizzato anche a concedere mutui agli enti locali per il ripiano dei loro disavanzi economici di bilancio e, sempre sulla base di leggi speciali, a partire dal 1961 ha effettuato numerose operazioni di mutuo a favore del Tesoro dello Stato anche per finanziare fondi di dotazione e/o rotazione di enti pubblici (ENI, IRI, GEPI, ENEL, Mediocredito centrale); per la copertura delle spese a carico dello Stato (ad esempio, l'aumento delle pensioni INPS) e per il sostegno di misure anticongiunturali. Infine, tra il 1969 ed il 1971 il Consorzio ha effettuato una consistente attività di provvista in valuta estera, destinata in massima parte a compensare il disavanzo della bilancia valutaria italiana (*amplius*, M.A. CARNEVALE VENCHI, voce *Opere pubbliche (consorzio di credito)*, op. cit., pag. 377). Trasformato in società per azioni negli anni '90, nel suo capitale entrò l'Istituto San Paolo che lo rilevò integralmente nel 1994 per cederlo nel 1999 alla banca franco-belga Dexia, poi messa in liquidazione con la crisi del 2012.

⁹⁷ M.T. SALVEMINI (ID., *Le istituzioni di Beneduce e la fine dell'intervento pubblico*, op. cit., pag. 1056) rileva che alla fine degli anni '70 del XX secolo gran parte dell'attività del CREDIOP (circa i tre quinti) riguardava i “prestiti al Tesoro”, con una sostanziale trasformazione dell'ente da strumento di politica industriale a strumento della politica del debito pubblico. Lo stesso Autore rileva che nel medesimo periodo crebbero anche gli impieghi per aiuti e incentivi alle imprese, anche sotto forma di credito agevolato, con l'aggravante che «i criteri utilizzati [per l'erogazione] erano spesso di natura politica; non spingevano le banche a professionalizzarsi nella valutazione del rischio di impresa; alteravano la concorrenza tra imprese, perché questa si spostava sulla capacità di ottenere i finanziamenti dallo Stato» (M.T. SALVEMINI, *ivi*, pag. 1056).

⁹⁸ G. SCARAMELLA, voce *Cassa depositi e prestiti*, op. cit. L'Autore evidenzia che il finanziamento del fabbisogno corrente era diventato l'attività principale della Cassa, a discapito degli investimenti.

⁹⁹ La finanza di progetto viene espressamente introdotta nella contrattualistica della Pubblica amministrazione dall'art. 11 legge n. 415/1998, ma gli studiosi della scienza dell'amministrazione (R. MAINO, *Il project financing nella realizzazione di opere o di interventi pubblici*, in *Economia pubblica*, 1993, fasc. 9-10, pag. 427 – 437) e del diritto amministrativo avevano già ampiamente studiato tale istituto nei primi anni '90 (S. AMOROSINO, *Il project financing ed il concorso finanziario privato nella realizzazione delle opere pubbliche*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, 1993, fasc. 2, pag. 237 – 256; P.M. PIACENTINI, *La concessione di opere pubbliche alla luce delle nuove esigenze del settore*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, 1993, fasc. 2, pag. 475 – 543, specialmente pag. 534 e ss.).

¹⁰⁰ La legge di unificazione amministrativa del Regno, l. 20 marzo 1865, n. 2248, all'allegato F, dedicato ai lavori pubblici, già contemplava (art. 242 – 300) le prime norme in tema di concessione per l'impianto e l'esercizio delle strade ferrate statali piemontesi a imprese private (*amplius*, C. RIBOLZI, voce *Ferrovie concesse*, in *Enciclopedia del diritto*, 1968, vol. XVII, pag. 263 – 288, specialmente pag. 265 – 267). Per una ricostruzione delle problematiche emerse negli anni '90 del '900 su tale modello e per gli interventi legislativi sul tema, si veda P.M. PIACENTINI, *La*

reperimento delle risorse finanziarie, anche in ragione della sempre maggior magnitudine delle opere da realizzare. Per le piccole amministrazioni, tuttavia, tali strumenti giuridici complessi sono difficili da strutturare e gestire, rendendo – nei fatti – inaccessibili tali soluzioni per gli enti locali meno “capaci”¹⁰¹.

Quanto al secondo aspetto, ovverosia la dipendenza dei finanziamenti dalla partecipazione a bandi di enti di scala territoriale superiore, vi sono alcune considerazioni, che potrebbero apparire metagiuridiche o empiriche, ma che non si possono – tuttavia – sottacere e che attengono, probabilmente, alla effettività delle misure¹⁰². L'erogazione di risorse sulla base di bandi permette di perseguire “a cascata” politiche pubbliche determinate da livelli di governo sovracomunale – fino alle politiche europee del *Next Generation EU* o del PNRR italiano – e, quindi, consente di dare anche una coerenza agli interventi pubblici¹⁰³. Se, tuttavia, il sistema del governo della finanza pubblica riduce, in generale, i trasferimenti o pone regole contabilistiche pubbliche che rendono molto difficile la spesa per investimenti, la partecipazione a bandi di finanziamento di altri enti diventa l'unica modalità con cui i comuni possono effettuare opere pubbliche o interventi. Se, inoltre, il bando prevede solamente un co-finanziamento, l'ente locale è obbligato a vincolare anche parte delle proprie risorse alla realizzazione dell'investimento effettuato per rispondere a queste politiche sovralocali. Da queste premesse, risulta evidente che lo spazio di discrezionalità dell'Amministrazione locale nel decidere quali politiche perseguire – perché, ragionevolmente, più rispondenti alle esigenze dei propri cittadini – è estremamente ridotta, nei fatti, dall'assenza di risorse libere da impiegare. Il pur ragionevole sistema delle condizionalità dei finanziamenti attraverso i bandi delle amministrazioni sovralocali rischia,

concessione di opere pubbliche alla luce delle nuove esigenze del settore, op. cit., pag. 475 – 543. A. CARULLO (ID., *La concessione di costruzione e gestione*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, 1993, fasc. 2, pag. 335 – 351, specialmente pag. 335 - 336) ricorda che tale forma di concessione era praticata già in epoca romana classica (il *portorium*, per la realizzazione di opere portuali, che permettevano, poi, al concessionario di riscuotere dei diritti, cc.dd. *octavas*) e aveva trovato ampia applicazione in Francia durante l'*Ancien régime* per la realizzazione delle opere pubbliche, sopravvivendo all'abolizione dei diritti feudali di pedaggio e assumendo – dopo la rivoluzione – il contenuto di remunerazione del capitale investito dal concessionario.

¹⁰¹ È stato notato che nel settore delle opere pubbliche vi è una certa difficoltà a strutturare operazioni così complesse come il *project financing*, inoltre il bene oggetto della realizzazione potrebbe avere uno *status* giuridico di proprietà pubblica e, quindi, inidoneo a costituire una garanzia patrimoniale e, infine, i tempi del procedimento e i suoi incidenti possono portare ad una incertezza temporale (tali considerazioni sono svolte da G. MORBIDELLI, *Presentazione*, in G. MORBIDELLI (a cura), *Finanza di progetto*, Torino, Giappichelli, 2004, pag. VII).

¹⁰² Il tema dell'effettività del diritto è stato recentemente indagato anche per il diritto amministrativo e il diritto dell'economia (S. AMOROSINO, *La regolazione del mercato territorio. Per un diritto urbanistico effettivo*, Giappichelli, Torino, 2023, specialmente pp. 1-15. G. CORSO, M. DI BENEDETTO, N. RANGONE, *Diritto amministrativo effettivo*, il Mulino, Bologna, 2022; M. D'ALBERTI, *L'effettività e il diritto amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011).

¹⁰³ Sulla programmazione effettuata per il tramite delle condizionalità nei finanziamenti pubblici si veda S. AMOROSINO, “*Neoprogrammazioni*” *pubbliche o private e mercati in trasformazione*, op. cit., pag. 46 – 56 e G. LUCHENA, *Il “nuovo” intervento pubblico nell'economia: come sistema di deroghe e come coprogrammazione a impulso europeo*, op. cit., pag. 57 – 77.

quindi, di ridurre, fino all'annullamento, gli spazi di autonomia dei Comuni, con una evidente perdita di capacità di intercettare i bisogni specifici della comunità territoriale.

Sempre con riferimento alla necessità di partecipare a bandi di finanziamento per reperire le risorse e con uno sguardo, come detto, forse empirico all'effettività¹⁰⁴, le complessità nella redazione del progetto – che spesso è richiesto già nella sua forma esecutiva – e nella rendicontazione, nonché i tempi talvolta molto serrati sia nella presentazione della domanda che nell'esecuzione delle opere, rischia di mettere in crisi le amministrazioni con minor “capacità” operativa. Si tenga anche in considerazione che la “fretta di provvedere” – che spesso pervade le disposizioni in tema di uso dei fondi pubblici¹⁰⁵ – non permette né una compiuta ponderazione per l'Amministrazione che ambisce a partecipare al bando né una adeguata consultazione dei soggetti portatori di interessi¹⁰⁶.

A fronte di questi due aspetti, invece, i Consorzi di bacino imbrifero montano dispongono tanto delle risorse – per il tramite dell'acquisizione del sovracanone, come detto – quanto della prossimità con le Amministrazioni locali, in modo da programmare e sviluppare la progettazione secondo i tempi e le esigenze delle istituzioni e degli abitanti del territorio. Sembra importante, allora, non solo salvaguardare tali istituzioni dagli accennati tentativi di riduzione di risorse e autonomie, ma guardare al loro modello per immaginare una risalente, ma innovativa, modalità di programmazione per il progresso economico e sociale delle popolazioni della montagna.

¹⁰⁴ Che, tuttavia, come detto nella precedente nota 98, è oggi oggetto di attenzione anche per il diritto amministrativo e il diritto dell'economia.

¹⁰⁵ Pare significativo che, proprio in alcuni provvedimenti che si occupano di governance delle aree interne (e delle zone economiche speciali) si prevedano accelerazioni procedurali e poteri sostitutivi (*amplius*, da ultima, A. CLARONI, *Il Mezzogiorno nel “decreto governance”*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, fasc. 6, pag. 765 – 772).

¹⁰⁶ Dimenticando, evidentemente, l'ammonimento latino tramandato da Erasmo da Rotterdam *canis festinas caecos parit catulos* (E. DA ROTTERDAM, *Adagiorum Chiliades Tres*, Venezia, 1508, foglio 127, n. CXXXV).