



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche riunito in camera di consiglio nelle persone dei Sigg.ri:



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa in sede di legittimità iscritta al n. 110 del Registro Generale dell'anno 2022, vertente
tra



ricorrenti

e



resistente

per l'annullamento

della deliberazione della Giunta Regionale della Lombardia, n. XI/6142 del 21/03/2022, recante:
“determinazione in merito all'aggiornamento della componente fissa del canone dovuto dalle grandi derivazioni idroelettriche per l'anno 2022 in applicazione dell'art. 20, comma 2, della legge regionale 8 aprile 2020, n. 5 e s.m.i.”;

Visto il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Lombardia;



Relatore, nell'udienza pubblica del 25 settembre 2024, il Cons. Giorgio Manca e uditi per le parti gli avvocati come dal verbale di udienza;

Ritenuto in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso in trattazione (R.G. n. 110/2022), le società A2A s.p.a. e LINEA GREEN s.p.a., nella qualità di titolari di concessioni di grandi derivazioni ad uso idroelettrico, scadute e in attesa di riassegnazione, chiedono l'annullamento della deliberazione n. XI/6142 del 21 marzo 2022, con la quale la Giunta della Regione Lombardia ha provveduto a dettare i criteri per *«l'aggiornamento della componente fissa del canone dovuto dalle grandi derivazioni idroelettriche per l'anno 2022 in applicazione dell'art. 20, comma 2, della legge regionale 8 aprile 2020, n. 5 e s.m.i.»*. La delibera viene censurata laddove aggiorna il valore unitario della componente fissa con riferimento alla *“variazione dell'indice ISTAT relativo al prezzo industriale per la produzione, il trasporto e la distribuzione dell'energia elettrica”* (punto 1 del dispositivo), aumentando, per l'anno 2022, la componente fissa del canone demaniale da euro 35,00 a euro 46,13 per ogni kW di potenza nominale media annua.

2. Resiste in giudizio la Regione Lombardia chiedendo che il ricorso sia respinto.

3. All'udienza pubblica del 25 settembre 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Con il primo e il secondo motivo del ricorso, le ricorrenti deducono l'illegittimità della deliberazione della Giunta regionale lombarda n. 6142/2022 nella parte in cui, in violazione del principio di proporzionalità e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in relazione alla previsione dell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999 e dell'art. 20 della citata legge regionale n. 5 del 2020, prevede l'aumento della componente fissa del canone in ragione dell'indice Istat (e del codice Ateco di riferimento per l'attività di produzione dell'energia elettrica), senza considerare che la componente fissa del canone sarebbe stata prevista (in coerenza con i principi affermati anche da Corte costituzionale, sentenza n. 158 del 2016) in ragione dell'utilizzo della risorsa idrica e della tutela ambientale, mentre l'adeguamento ai prezzi di mercato dell'energia prodotta sarebbe garantito esclusivamente dalla componente variabile del canone.

4.1. Sarebbero pertanto violati i principi fondamentali della materia, ricavabili in specie dall'art. 154, comma 3, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, testo unico delle norme in materia ambientale, ai sensi del quale *«i canoni di concessione per l'utenza di acqua pubblica»* sono determinati *«tenendo conto dei costi ambientali e dei costi della risorsa»*, nonché i richiamati principi costituzionali - e di diritto europeo - di proporzionalità e ragionevolezza, poiché l'aumento della componente fissa del canone finirebbe per creare una duplicazione della componente variabile, producendo un risultato del tutto sproporzionato.



4.2. Anche il parere rilasciato, ai sensi dell'articolo 12, comma 1-*quiquies* del decreto legislativo n. 79 del 1999, dall'Autorità indipendente (ARERA) con la deliberazione n. 490/2019/YEEL, si limita alla sola componente variabile del canone, in quanto solo questo aspetto avrebbe attinenza con le competenze specifiche di ARERA (regolazione delle modalità di erogazione dei servizi e delle attività della filiera elettrica e non la valutazione dei canoni che l'esercente un servizio in concessione è tenuto a versare al titolare (cui invece si riferirebbe la componente fissa del canone), sull'assunto che solo la componente variabile è *«intrinsecamente rappresentativa del prezzo effettivo dell'energia elettrica all'ingrosso»*.

5. Con il terzo motivo, le ricorrenti ribadiscono che la previsione di aumento della componente fissa basata sulla sola variazione degli indici Istat sarebbe in contrasto con i ridetti principi costituzionali ed europei anche sotto il profilo della lesione dell'affidamento maturato nel tempo dai concessionari, perché realizzerebbe una improvvisa rottura rispetto al precedente sistema di determinazione dei canoni di concessione basato sull'adeguamento al tasso di inflazione programmato (come sarebbe confermato anche dalla attuale vigenza dell'art. 53-*bis*, comma 7, della legge della Regione Lombardia n. 26 del 2003, che in materia di concessioni di grandi derivazioni idroelettriche in regime di prosecuzione temporanea prevederebbe che la parte fissa del canone è soggetta all'adeguamento legato al tasso annuo d'inflazione programmato); e determinerebbe la disparità di trattamento dei concessionari di grandi derivazioni, introducendo un criterio di adeguamento diverso da quello sempre adottato per le altre concessioni demaniali.

6. Con il quarto motivo, le ricorrenti sottolineano anche la disparità di trattamento e tra grandi derivazioni e piccole derivazioni, che sarebbero soggette al pagamento della sola componente fissa del canone.

Rilevano, inoltre, il contrasto tra l'art. 20, comma 2, della legge regionale lombarda n. 5 del 2020 (che, in sede di attuazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 79/1999, ha stabilito l'adeguamento annuale del canone, pur se la norma statale non prevede la cadenza dell'adeguamento) e l'art. 154, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale prevede un adeguamento triennale; il che implicherebbe anche la violazione di un principio fondamentale della materia rilevante ai fini dell'art. 117, comma 3, Cost.

7. Con il quinto motivo, le ricorrenti deducono la irragionevolezza della differenziazione su base geografica nella determinazione della componente variabile (per la quale si applica il prezzo zonale dell'energia elettrica) e della componente fissa (il cui aggiornamento è invece previsto mediante indici Istat dei prezzi alla produzione su base nazionale).

8. Con il sesto motivo, le ricorrenti rilevano come l'aumento indebito del canone farebbe venir meno la valenza sinallagmatica del rapporto di concessione, comportando una variazione abnorme e non prevedibile del canone demaniale, con la conseguenza che la determinazione del canone assumerebbe



i connotati di una prestazione imposta, in violazione dell'art. 42 (tutela del diritto di proprietà) e dell'art 23 (prestazioni patrimoniali imposte) della Costituzione.

9. Le questioni sollevate dalle ricorrenti, con le censure sinteticamente riferite, possono essere esaminate congiuntamente, non solo per la stretta connessione tra esse ma anche sul presupposto che le stesse sono state affrontate e decise in numerosi e recenti precedenti di questo Tribunale Superiore dalle cui conclusioni il Collegio non ritiene di doversi discostare per la definizione della presente controversia (fin d'ora si possono richiamare le sentenze 14 novembre 2024, nn. 181, 182 e 183; 26 settembre 2024, n. 133; 19 luglio 2024, n. 102; 7 novembre 2022, n. 203).

9.1. In particolare, sulla scorta dei richiamati precedenti, si deve ribadire:

- che il canone demaniale per le concessioni di grandi derivazioni di acqua pubblica, nelle due componenti fissa e variabile, così come delineate dall'art. 12, comma 1-*quinquies*, del d.lgs. n. 79 del 1999, costituisce corrispettivo per la concessione dell'uso della risorsa idrica pubblica e del bene demaniale, non prestazione imposta o tributo; pertanto non è applicabile l'art. 23 Cost.;
- che alla determinazione del canone si applica il principio di proporzionalità ma tenendo conto della ridetta funzione di corrispettivo del canone concessorio, per cui occorre dimostrare in concreto se l'incidenza dell'aumento determini effetti abnormi e sproporzionati nel caso di specie;
- che la tutela dell'affidamento, nei rapporti di lunga durata quali sono quelli derivanti dalle concessioni per le grandi derivazioni, non comporta la immodificabilità del regolamento tra le parti per effetto di interventi normativi, soprattutto per quanto concerne i profili economici; anzi, si tratta di una conseguenza di norma prevedibile per il concessionario (in tal senso si veda TSAP, sentenza n. 203 del 2022, confermata da Corte di cassazione, sezioni unite civili, 6 giugno 2024 n. 15888), fermo restando che nel caso di specie il legislatore – pur modificando il regolamento convenzionale di contratti di concessione in corso - non ha operato in via retroattiva su prestazioni già eseguite, ma ha inciso esclusivamente sulle prestazioni non ancora eseguite, operazione legittima anche sotto il profilo costituzionale in quanto *«i rapporti di gestione di un servizio di interesse economico generale di lunga durata (come le concessioni di derivazione), sono sempre esposti alle novità normative sopravvenute nel corso del tempo»* (cfr. TSAP n. 203 del 2022).

9.2. Quanto al parametro utilizzato dall'amministrazione regionale per l'adeguamento del canone demaniale nella sua componente fissa, individuato dall'art. 20, comma 2, della legge regionale n. 5 del 2020, nella variazione dell'indice ISTAT relativo al prezzo industriale per la produzione, il trasporto e la distribuzione dell'energia elettrica pari o superiore al 5 per cento, di cui ugualmente è denunciata – come veduto – la illegittimità costituzionale, la questione prospettata dalle ricorrenti nei termini della violazione dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza non è rilevante, posto che nel ricorso non è fornito alcun elemento concreto circa la alterazione dell'equilibrio contrattuale, che



sarebbe intervenuta a seguito della modifica legislativa in ordine alle modalità di calcolo del canone. Il criterio legislativo tiene conto, anche nella fase dell'aggiornamento della componente fissa del canone c.d. binomio, non solo dell'andamento dei prezzi di mercato dell'energia ma anche della quantità di energia prodotta.

9.3. In ogni caso, il pregiudizio all'equilibrio economico-finanziario del rapporto di concessione non può non tenere conto anche della posizione di rendita che il concessionario assume per il fatto di proseguire nell'uso della risorsa idrica pubblica e nella gestione dell'impianto, per un tempo nel corso del quale, di regola, non è più gravato dai costi di ammortamento degli investimenti effettuati. I predetti elementi economici e finanziari non sono stati adeguatamente presi in considerazione dalle società ricorrenti (che pure, come osservato in premessa, sono titolari di concessioni scadute e in attesa di riassegnazione).

Sicché, in mancanza della dimostrazione dei concreti effetti pregiudizievoli derivanti dall'adeguamento del canone (nella sua componente fissa), le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle ricorrenti difettano del requisito della rilevanza.

9.4. Rilevante, ma manifestamente infondata, appare invece la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., per il mancato rispetto, da parte del legislatore regionale, di principi fondamentali che sarebbero ricavabili dalla norma statale di cui all'art. 154, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006. La questione è infondata sotto entrambi i profili sollevati (ossia: fondamento della componente fissa del canone, asseritamente costituito dai costi ambientali, dai costi della risorsa e dell'inquinamento, profili non condizionati dal mercato dell'energia elettrica; previsione dell'adeguamento triennale del canone, non su base annua), considerato— per un verso - che l'art. 12, comma 1-*quinquies*, del d.lgs. n. 79 del 1999 (introdotto dall'art. 11-*quater*, comma 1, lett. a), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, come convertito dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12) ha dettato una nuova disciplina della materia (superando quindi, anche ai sensi dell'art. 15 delle preleggi, la disciplina antecedente); e che, ai fini dell'adeguamento, la norma non distingue tra le due componenti del canone demaniale c.d. binomio ma tratta questo come “compenso unitario” il quale *«varia proporzionalmente alle variazioni, non inferiori al 5 per cento, dell'indice ISTAT relativo al prezzo industriale per la produzione, il trasporto e la distribuzione dell'energia elettrica»*, mostrando, pertanto, che il criterio di adeguamento del canone è unico per le due componenti.

Infine, superato, come veduto, il riferimento alla cadenza triennale dell'adeguamento (contenuto nel citato art. 154, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006), il tenore della norma statale consente di ripristinare l'adeguamento annuale, secondo quanto deciso dal legislatore regionale in sede di attuazione del citato art. 12, comma 1-*quinquies*.

9.5. Sono pertanto infondate le censure dedotte con i motivi dal primo al quarto e con il sesto dei



motivi di ricorso.

10. In quanto precede è implicita anche la confutazione del quinto motivo: la lamentata irragionevolezza della differenziazione su base geografica dei criteri di determinazione del canone non coglie nel segno posto che i termini di paragone sono del tutto disomogenei, il primo (applicazione del prezzo zonale dell'energia elettrica) riguarda la determinazione della componente variabile; il secondo (indici Istat dei prezzi alla produzione calcolati su base nazionale) riguarda l'aggiornamento annuale sia della componente fissa che della componente variabile, come si è già veduto.

11. In conclusione, il ricorso va integralmente rigettato.

12. Le spese giudiziali vanno compensate tra le parti, stante la complessità e la novità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Compensa tra le parti le spese giudiziali.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, in data 25 settembre 2024.

Il Relatore

Giorgio Manca

Il Presidente

Antonio Pietro M. Lamorgese

