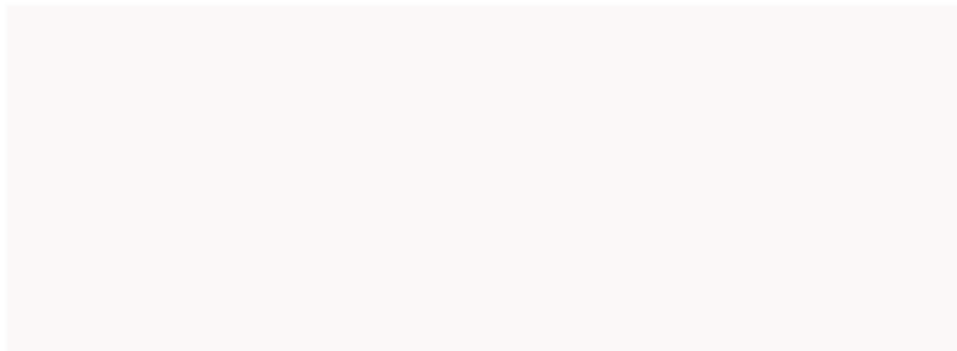




REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche nelle persone dei Sigg.ri:



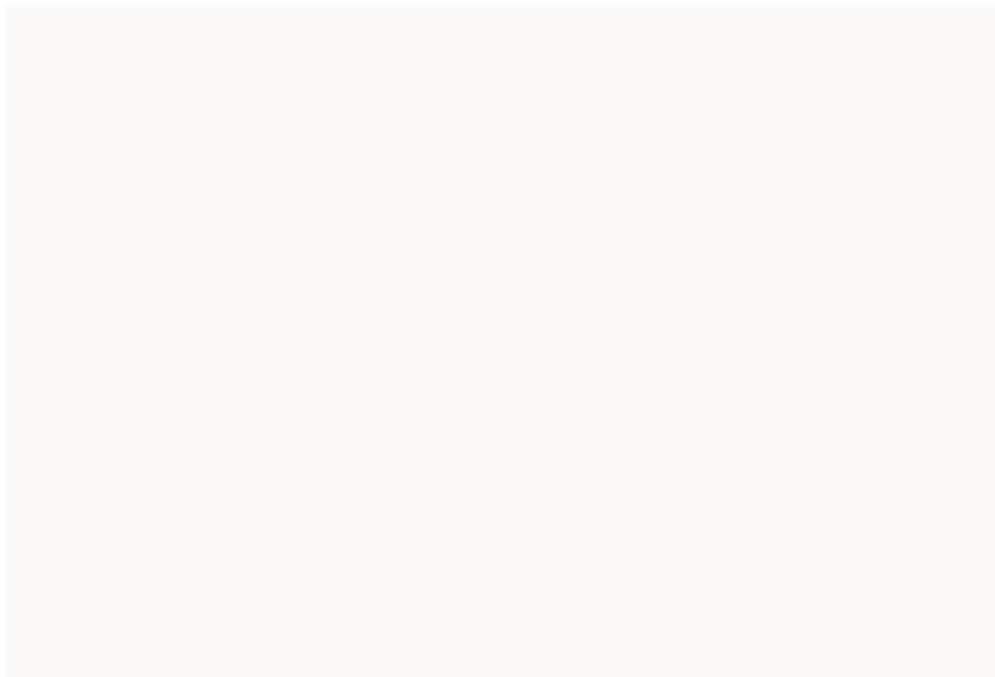
GIUDICI

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nella causa in sede di appello, iscritta nel Ruolo Generale dell'anno
2024, al numero 212

TRA



OGGETTO: APPELLO avverso la sentenza n. 2885/2024 del TRAP di Milano, emessa in data 30 ottobre 2024 nel ricorso n. R.G. 455/2024.

CONCLUSIONI

Le parti all'udienza del 13 maggio 2026 hanno concluso come nei rispettivi atti introduttivi del giudizio di appello.

FATTI DI CAUSA

La Soc. A2A è primario operatore nella generazione, veicolazione, dispacciamento ed erogazione sul mercato di energia elettrica. Fra le altre, è titolare di grande derivazione idroelettrica sul fiume Mera (impianti di Mera I e Mera II) per subentro ad Edipower spa, giusto decreto regionale n. 13548/2016, rientranti nel territorio del BIM - Bacino imbrifero montano dell'Adda.

Preme notare che il decreto regionale n. 4985/2010 di concessione originaria a Edipower spa già conteneva il riferimento alla disciplina del c.d. deflusso minimo vitale (DMV), secondo la disciplina eurounitaria per cui l'utilizzo produttivo delle acque deve comunque rispettare un flusso minimo che assicuri la sopravvivenza delle specie florofaunistiche locali. All'uopo, era stato fatto obbligo alla concessionaria di installare strumenti di lettura della portata derivata, in modo da costituire un rilievo almeno quinquennale a partire dal 2009 sulla base del quale rideterminare le portate nominali di concessione. In conseguenza era emanato decreto regionale n. 11082/2014 che individuava lo sfruttamento del DMV, fissato in 104,5 kW sul predetto deflusso.



Più volte BIM e concessionaria convenivano sul carattere provvisorio delle concessioni, rinviando alla quantificazione successiva al periodo quinquennale di monitoraggio e rilievo del valore effettivo, implicando i relativi conguagli.

La Regione Lombardia procedeva alla revisione delle portate effettivamente derivate dal sistema di impianti sull'asta del Fiume Mera 2009-2021, al fine dell'eventuale rideterminazione della potenza nominale media annua soggetta a contribuzione e per la conseguente richiesta delle somme arretrate. Il procedimento si chiudeva, per quanto interessa il prosieguo, con decreto n. 10023/2023 che aggiornava le portate di Mera I dai kW 24325,12 a kW 29.334,81; di Mera II dai kW 1.277,34 a kW 1.546,96, rimanendo invariato il rilascio DMV in kW 104,05 per un totale di maggiori kW 5.009,69. Su tale maggior potenza il Consorzio BIN Adda chiedeva a A2A S.p.A. il conguaglio per i sovracanonici, procedendo poi in via ingiuntiva.

Spiccava ricorso in opposizione la concessionaria, investendo della questione il competente Tribunale regionale delle acque pubbliche, chiedendo accertarsi la non debenza del maggior sovracanone e chiedendo altresì la restituzione di quanto a tale titolo versato, in quanto non dovuto. Sull'accordo delle parti di non procedere ad esecuzione forzata fino alla decisione, la causa veniva trattenuta in decisione, esitando in sentenza che annullava l'ingiunzione di pagamento, condannava il BIM alla restituzione di quanto riscosso a titolo di aggiornamento sovracanonici, sancendone la non debenza.

Propone appello il Consorzio BIM Adda, affidandosi a cinque motivi, cui replica la concessionaria A2A spa con tempestiva comparsa e svolgendo



appello incidentale condizionato. In prossimità della pubblica udienza, le parti hanno depositato memoria ad illustrazione dei propri motivi.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Vengono proposti cinque motivi d'appello principale.

1.1. Con il primo motivo si critica la sentenza gravata, laddove afferma che, di fronte ad un mutamento della base imponibile, l'Amministrazione concedente non possa riedere il titolo concessorio e ricondurre l'efficacia tributaria ad un momento antecedente a quello della variazione della concessione. Nella sostanza si lamenta che essendo stata la verifica sull'effettiva portata necessariamente pluriennale, per il conteggio del deflusso minimo vitale, il risultato definitivo era necessariamente posteriore alla concessione, da ritenersi provvisoria, quindi con determinazione anche del sovracanone ora per allora.

1.2. Con il secondo motivo si critica il capo di sentenza dove afferma la compresenza di due diversi valori di potenza media concessa nel medesimo periodo, uno ai fini del conteggio del canone (con determinazione retroattiva) e uno ai fini del conteggio del sovracanone (con determinazione non retroattiva), affermando che la potenza nominale concessa dev'essere univoca.

1.3. Con il terzo motivo si critica la gravata sentenza per disapplicazione dei principi giuridici connessi alle situazioni di indebito arricchimento. Nella sostanza, si evidenzia l'ingiusto arricchimento del concessionario che paga il sovracanone calcolato su una potenza più bassa di quella reale, perché non aggiornata ora per allora, rappresentando che uguale ingiusta locupletazione dell'amministrazione concedente vi sarebbe stata nella situazione speculare,



ove la portata dell'asse fluviale e la potenza accertata fosse stata minore di quella provvisoriamente fissata.

1.4. Con il quarto motivo si censura l'omessa considerazione da parte della sentenza gravata dei principi costituzionali di prevedibilità ed effettività. Si afferma che fosse prevedibile da parte della concessionaria l'adeguamento del sovracanone in ragione dell'accertamento dell'effettiva potenza media concessa, all'esito delle verifiche pluriennali dovute alla considerazione del deflusso medio vitale del fiume, per applicazione delle disposizioni eurounitarie. Nello specifico, si afferma che l'effettività del pagamento -in crescere o calare- era prevista ed accettata dalla concessionaria che, essa stessa, stava gestendo il sistema di rilevazione del flusso minimo vitale, donde sapeva o doveva sapere che la portata media sarebbe cambiata e, con essa, il canone ed il sovracanone.

1.5. Con il quinto ed ultimo motivo, posto in via subordinata, si prospetta violazione dell'art. 2034 del codice civile, criticando il capo di sentenza impugnato ove impone la restituzione delle cinque annualità di sovracanone aggiornato, pagate spontaneamente da A2A al BIM, perché ritenute non prescritte. Nello specifico, si lamenta trattarsi di pagamento di obbligazione naturale, spontaneamente versata e che non può essere restituita, in quanto pagata per dovere morale e spirito di leale collaborazione, secondo quanto dichiarato dalla stessa concessionaria all'atto di versamento.

2. I motivi primo, secondo e quarto possono trattarsi congiuntamente in ragione della loro stretta connessione, riguardando la natura del sovracanone e la sua indifferenza alla modifica retroattiva della concessione in ragione dell'accertamento pluriennale che determina necessariamente ora per allora



la portata di potenza media concessa.

2.1. Occorre muovere dal quadro normativo europeo che ha imposto il limite concessorio del deflusso minimo vitale del corso d'acqua, quale cornice allo sfruttamento della potenza media, individuando una quota - necessariamente variabile e soggettiva- di flusso idrico necessario alla sopravvivenza delle essenze vegetali e animali che da quel corso d'acqua traggono la fonte di vita.

Più in particolare, Il DMV, o “Deflusso Minimo Vitale” deve considerarsi come la portata istantanea da determinare in ogni tratto omogeneo del corso d'acqua, che deve garantire la salvaguardia delle caratteristiche fisiche del corso d'acqua, chimico-fisiche delle acque nonché il mantenimento delle biocenosi tipiche delle condizioni naturali locali. Per “salvaguardia delle caratteristiche fisiche del corso d'acqua” deve intendersi il mantenimento delle sue tendenze evolutive naturali (morfologiche ed idrologiche), anche in presenza delle variazioni artificialmente indotte nel tirante idrico, nella portata e nel trasporto solido; per “salvaguardia delle caratteristiche chimico-fisiche e delle biocenosi tipiche delle condizioni naturali delle acque”, deve intendersi invece il mantenimento, nel tempo, dello stato di qualità chimica e ecologica delle acque, tale da consentire il perseguimento degli obiettivi di qualità individuati ai sensi degli artt. 76, 77, 78 e 79 del Decreto Legislativo n. 152 del 3 aprile 2006, di recepimento dell'art. 4 della Direttiva Quadro Acque (DQA – Dir. 2000/60/CE).

In Italia il concetto naturalistico è tradotto in termini normativi con la legge 18 maggio [1989](#) n. 183 che reca norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo, ove all'art. 3 comma 1 disponeva che: “le



attività di programmazione, di pianificazione e di attuazione degli interventi destinati a realizzare le finalità indicate all'articolo 1 curano in particolare [...] la razionale utilizzazione delle risorse idriche superficiali e profonde, con una efficiente rete idraulica, irrigua ed idrica, garantendo, comunque, che l'insieme delle derivazioni non pregiudichi il minimo deflusso costante vitale negli alvei sottesi nonché la polizia delle acque.”

La norma è stata successivamente abrogata dal [decreto legislativo](#) 3 aprile 2006 n. 152 recante norme in materia ambientale, ove ha però trasfuso la disposizione nel proprio art. 56, recependola quindi integralmente. Per altro verso, il decreto legislativo 12 luglio 1993, n. 275 recante norme per il riordino in materia di concessione di acque pubbliche ha aggiunto l'art. 12 *bis* al regio decreto 11 dicembre 1933 n. 1775, testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici, imponendo l'obbligo di garantire il minimo deflusso vitale e l'equilibrio del [bilancio idrico](#), con immediata incidenza sulle concessioni in essere e su quelle future.

Su questo quadro normativo è intervenuta la Suprema Corte regolatrice, affinando il principio per cui in tema di autorizzazione alla realizzazione di un impianto idroelettrico, il "deflusso minimo vitale" (DMV), di cui all'art. 7 del d.m. 28 luglio 2004, contenente le linee-guida del Ministero dell'Ambiente in forza del d.lgs. n. 152 del 1999 ed in attuazione della direttiva 2000/60/CE, costituisce un parametro complesso e variabile in relazione a ciascun corso d'acqua a seconda dei suoi diversi tratti, funzionalizzato anzitutto alla tutela della qualità del corpo idrico, oltre che strumento fondamentale per la disciplina delle concessioni di derivazione e di scarico delle acque, sicché dette linee-guida - vincolanti per le Autorità di



bacino in quanto, pur contenute in una fonte secondaria atipica, hanno carattere regolamentare - non esauriscono la discrezionalità in fase esecutiva delle P.A. ai fini della determinazione del DMV, potendo essere fissati criteri più rigorosi ove resi necessari dall'esigenza di più elevata tutela della qualità del corpo idrico, siccome imposti dal generale "principio di precauzione" (art. 191 TFUE) e dalla correlativa disciplina sovranazionale e nazionale. Nella specie, la Suprema Corte ha confermato la decisione che aveva ritenuto legittimi i rigorosi criteri per la determinazione del deflusso minimo vitale impiegati dalla Regione Lombardia, la quale, nel corso di una pluriennale fase di sperimentazione, aveva progressivamente integrato le linee guida ed esteso la partecipazione ad altri enti, pubblici e privati, e si era altresì avvalsa di organi tecnici esterni al suo apparato tecnico-burocratico per acquisire ulteriori contributi volti ad individuare le soluzioni scientifiche più attendibili (cfr. Cass. S.U. n. 29299/2021).

Il principio era stato già elaborato, precisando che il decreto direttoriale del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. 30 del 2017, contenente le linee guida per l'aggiornamento dei metodi di determinazione del deflusso minimo vitale dei corsi d'acqua, non ha una diretta efficacia vincolante nei confronti delle Regioni, alle quali compete la predisposizione dei Piani Tutela Acque e dei successivi aggiornamenti, essendo rivolto, invece, alle Autorità di bacino, affinché queste ultime, nella redazione dei Piani di Gestione, adeguino gli approcci metodologici per il calcolo del menzionato deflusso minimo vitale dei corsi d'acqua (cfr. Cass. S.U. n. 26656/2021).

2.2. Ciò comporta necessariamente una “duttilità” nell’individuazione



della portata istantanea dell'asta fluviale, che si ripercuote nella portata media su cui viene calcolata la potenza media concessa a fini idroelettrici, su cui calcolare il canone di concessione e il relativo sovracanone da corrispondersi agli enti locali che ne fanno parte, comportando un necessario periodo di misurazione ai fini del calcolo dell'incidenza del predetto DMV sulla porta effettivamente utilizzabile per ricavare potenza, su cui calcolare i predetti oneri concessori.

Infatti, in tema di autorizzazione alla realizzazione di un impianto idroelettrico, le linee guida previste dal d.m. 28 luglio 2004 - in forza dell'art.22, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 1999 - per la predisposizione del bilancio idrico di esercizio, comprensive dei criteri della definizione del deflusso minimo vitale, nonché le determinazioni delle competenti autorità di bacino che le integrano, devono essere applicate anche alle situazioni pregresse ma non ancora definite, in ossequio al principio eurounitario c.d. di precauzione ed in osservanza dell'obbligo, per gli Stati membri, di attuare le misure necessarie per impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici superficiali, stabilito dall'art. 4, comma 1, lett. i), della direttiva 2000/60/CE, recepito dall'art. 76, comma 4, lett. b), del d.lgs. n. 152 del 2006 (cfr. Cass. S.U. n. 2502/2020).

2.3. Individuato così il quadro sovranazionale e nazionale, occorre distinguere fra canone di concessione e sovracanone, nonché individuarne la rilevanza del DMV ai fini del calcolo.

2.3.1. Com'è noto, il canone di concessione è l'importo collegato non al trasferimento del diritto (sinallagma contrattuale), ma all'esercizio di un diritto che non viene trasferito e resta in capo al concedente (asimmetria



amministrativa della concessione). Se il canone è quindi proporzionato al bene dato in concessione (la cui titolarità resta in capo necessariamente all'Amministrazione per ragioni di garanzia e del pubblico interesse), non per questo diviene equivalente o traduzione monetaria (quindi, prezzo) del bene concesso. Si tratta di un onere posto a carico del concessionario per l'utilizzo in via esclusiva di un bene (necessariamente) pubblico come l'acqua, ancorché con finalità collettive (erogazione e dispacciamento dell'energia elettrica).

In ragione di un tanto, il canone di concessione è sensibile alle variazioni in aumento o in diminuzione del bene medio dato in concessione, sicché la concessione provvisoria è poi tradotta in definitiva con conguaglio del canone, ovvero la revisione definitiva può essere aggiornata in ragione del mutamento significativo di quantità di bene concesso. Non rileva, invece, un mutamento fisiologico in più o in meno, posto che il bene concesso è dato secondo media (di portata d'acqua, di estensione della spiaggia, di essenze arboree), per cui può esservi un vantaggio del concessionario o meno, in ragione dell'andamento annuale.

2.3.2. Diverso è il discorso del sovracanone dovuto agli enti locali sul cui territorio incide l'asse fluviale su cui insistono le concessioni ovvero passano i tributari di quell'asse.

La natura giuridica dei sovracanoni è stata chiarita ormai dalla giurisprudenza con orientamento cui merita dare continuità.

Ed infatti, è stato da tempo chiarito che il sovracanone dovuto dal concessionario di grandi derivazioni d'acqua ai consorzi dei bacini imbriferi ai sensi dell'art. 1, comma 8, della legge n. 959 del 1953 si distingue sia



dall'omonimo istituto previsto dall'art. 53 del r.d. n. 1775 del 1933, il quale consiste in una mera maggiorazione del canone concessorio applicabile in presenza di determinate condizioni con provvedimento del Ministro delle finanze, sia dal canone concessorio per la derivazione d'acqua, non costituendo una controprestazione nascente dal rapporto concessorio, ma una prestazione pecuniaria imposta dalla legge a favore dei consorzi di bacino, con finalità d'integrazione delle risorse degli enti territoriali interessati; esso, pur basandosi sul solo presupposto fattuale della titolarità della concessione di derivazione, e non già sull'uso effettivo della stessa, ed essendo quindi dovuto indipendentemente dall'entrata in funzione degli impianti, postula un nesso oggettivo con l'utilizzazione effettiva o potenziale della risorsa idrica, è non è quindi dovuto o è dovuto in misura ridotta qualora la derivazione risulti totalmente o parzialmente inutilizzabile per calamità naturali o comunque per cause non imputabili al concessionario (cfr. Cass. S.U. n. 11989/2009).

Preme qui notare il carattere staccato del sovracanone dall'effettiva fruizione, rilevante divenendo solo quel fatto eccezionale ed imprevedibile, non imputabile al concessionario. Tale ipotesi è ovviamente esclusa nel maggior o minor flusso idrico che rientra nell'utilizzazione effettiva di cui si fa menzione nella precitata sentenza della Suprema Corte regolatrice, restando tali variazioni insensibili sulla quantificazione e debenza del sovracanone, di cui è stata definita la natura tributaria.

In seguito, il principio è stato affinato nel senso per cui l'introduzione, ex art. 1, comma 137, l. n. 228 del 2012, con applicazione anche alle concessioni già in corso, 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 nel rispetto, come avvenuto nel caso di specie, dei canoni di non arbitrarietà o irrazionalità della scelta legislativa, limitandosi la norma a reintrodurre l'originario sistema del T.U. e, in particolare, l'onere del pagamento del sovracanone per tutti gli impianti, senza discriminare altimetrico, rendendo omogenee le posizioni di tutti i Comuni e di tutti gli impianti del bacino (cfr. Cass. S.U. n. 34475/2019).

La natura tributaria di tale prestazione è stata quindi ormai pacificamente sancita, riconoscendo il carattere normativo dell'imposizione, senza discrezionalità amministrativa e con tendenziale distacco dalla concessione, sia perché il beneficiario della somma (il BIM) non è l'ente concedente, sia perché l'importo è dovuto in disparte dall'utilizzo della risorsa.

Ed infatti, è stato poi deciso che in tema di concessione di grandi derivazioni idroelettriche, a seguito delle modifiche normative successivamente introdotte all'art. 53 del r.d. n. 1775 del 1933 (dapprima con la l. n. 1377 del 1956 e poi con la l. n. 925 del 1980), la discrezionalità originariamente concessa all'amministrazione finanziaria in ordine all'adozione dei provvedimenti riguardanti il sovracanone per il trasporto



dell'energia oltre il raggio di quindici chilometri dal territorio dei Comuni rivieraschi è stata progressivamente ridotta, sino a fondare il relativo potere sul solo rilievo di specifici requisiti, previsti per legge, in assenza di alcuna valutazione autonoma in termini di opportunità; pertanto, la controversia avente ad oggetto il provvedimento con cui l'autorità amministrativa abbia esercitato il predetto potere, rispetto al quale il destinatario riveste una posizione di diritto soggettivo, appartiene alla giurisdizione del Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche, quale giudice ordinario specializzato, e non a quella del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, quale giudice amministrativo in unico grado, cui è devoluta l'impugnazione, "in via principale", di atti che costituiscano espressione dell'esercizio di un potere discrezionale, idoneo ad incidere su posizioni di interesse legittimo (cfr. Cass. S.U. n. 15491/2020).

2.3.3. Da questo fondamentale passaggio circa la natura tributaria del sovracanone ne è logica conseguenza la sentenza della Corte di cassazione, con funzione regolatrice di giurisdizione a Sezioni unite, che è posta a base della sentenza qui in scrutinio e va pertanto qui ripresa nei suoi termini essenziali.

Ivi è stato detto che in tema di concessione di derivazione di acque pubbliche, ove l'autorità amministrativa modifichi l'ammontare di chilowatt di potenza nominale media risultante dall'atto di concessione di grande derivazione d'acqua per produzione di forza motrice, le cui opere di prese siano situate, in tutto o in parte, nell'ambito del perimetro imbrifero montano, il diverso importo del sovracanone cui il concessionario è soggetto ai sensi dell'art. 1, comma 8, della l. n. 959 del 1953 decorre dal momento della detta



modifica (Cass. S.U. n. 31410/2022).

2.4. Nei motivi primo, secondo e quarto dell'appello in esame, viene criticata la sentenza in scrutinio, ove il collegio regionale ha richiamato l'arresto delle Sezioni unite appena richiamato, adottando una lettura -in tesi- superficiale e gravida di conseguenze contraddittorie. L'appellante lamenta che una lettura letterale della sentenza comporta l'assurdo per cui si premia chi non paga, oppure di prevedere due diverse portate medie su cui calcolare canone e sovracanone, ove per il primo si guarda anche retroattivamente alle misure per l'individuazione della reale portata, mentre il secondo resta fermo alla portata indicata nel provvedimento, impermeabile alle verifiche ed alle indicazioni veriori successive. L'appellante conclude affermando l'ingiustizia di un sovracanone che non tiene conto della reale portata di potenza media concessa, ma guarda solo al provvedimento concessorio originario. Propone quindi una lettura adeguatrice, ritenendo la concessione originaria come equiparabile all'esercizio provvisorio dell'impianto, quando poi all'esercizio definitivo si calcola il dare/avere connesso all'attività concessa.

La tesi di parte appellante è sostenuta da un criterio equitativo, comprensibile, ma non giustificabile proprio in ragione della diversa natura di canone e sovracanone che muovono sì dalla portata della potenza media concessa, ma con ragion d'essere e finalità diverse.

Come già ricordato, il canone è somma commisurata all'esercizio del diritto concesso e, pur non corrispondendo per natura e quantità ad un "prezzo", non è insensibile all'entità del bene concesso. Il sovracanone ha natura tributaria impositiva, deriva direttamente dalla legge, trova scaturigine



dell'atto di concessione e ne segue le sorti di quello, non le sorti del bene che a quello è sotteso.

Il tema trattato in S.U. n. 31410/2022, cui la sentenza del TRAP Lombardia qui in scrutinio si richiama, riguarda la certezza del rapporto tributario che è cosa diversa dalla certezza del rapporto concessorio, la cui diversità rende ragion d'essere di due diverse coesistenti "portate medie di potenza". Ed infatti, il canone segue la quantità d'acqua e varia con questa, anche retroattivamente, in modo maggiore o minore, incidendo a favore o a danno del concedente o del concessionario, in ragione del variare positivo o negativo del flusso d'acqua che genera potenza.

Così non può essere per il sovracanone. La sentenza della Corte regolatrice, infatti, prende atto della natura tributaria e della prevalenza della forma sulla sostanza a garanzia dei rapporti del contribuente, cui non deve far carico l'alea della modificazione della pretesa impositiva, né a favore né a danno. Per questo motivo la quantificazione indicata in concessione è punto di partenza del calcolo della pretesa impositiva tradotta in sovracanone, fissata da quel momento in avanti. La revisione della concessione, anche se per misurazioni retroattive, indicherà una diversa quantità impositiva, su cui sarà calcolato l'onere tributario a far data dal formale atto concessorio e senza possibilità di retroattività. Il principio di certezza dei rapporti tributari prevale quindi sulla verità del calcolo, che resta a base del canone concessorio, in ragione della sua diversa natura, concessoria, appunto, e non tributaria.

Per completezza, va ricordato come sia stata affrontato anche il profilo della capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione, laddove la



diversa potenza concessa, da cui deriva una diversa ricchezza prodotta, dovrebbe comportare ad una diversa tassazione imposta. Così non è, poiché 'affidamento del privato è dato dall'atto formale con cui si accerta la pretesa tributaria, sulla cui fissità si ingenera la stabilità dei rapporti e si ancora la discrezionalità d'impresa nel condursi, sapendo l'entità del "costo" degli oneri fiscali.

Infatti, anche in caso di autotutela tributaria sostitutiva "in malam partem", con adozione di un nuovo atto per una maggiore pretesa in sostituzione di quello annullato, il legittimo affidamento del contribuente non è integrato dalla mera esistenza del precedente atto viziato ovvero dall'errata valutazione delle circostanze poste a suo fondamento, ostandovi il generale dovere di concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva in forza degli artt. 2 e 53 Cost.; può, per contro, assumere rilievo, ai fini della configurabilità del legittimo affidamento, l'esistenza di specifiche indicazioni erronee o di condotte intrinsecamente contraddittorie da parte dell'agenzia fiscale anteriormente all'adozione dell'atto illegittimo quando le somme pretese sono state compiutamente versate e ricorrono ragioni di certezza e stabilità (cfr. Cass. S.U. n. 30051/2024).

2.5. In definitiva, la stabilità del rapporto tributario cui accede il sovracanone richiede un riferimento temporale all'atto formale di concessione e all'atto formale di sua variazione, senza possibilità di efficacia retroattiva, neppure in conseguenza di accertamenti tecnici imposti dalla legge sulla consistenza del bene concesso. Un tanto è rafforzato dalla circostanza che il beneficiario del tributo (BIM) non è il concessionario delle



acque, ma un soggetto cui viene assegnata la risorsa in via forfettaria quale sorta indennizzo (in senso improprio) per il prelievo sulle acque che scorrono (o non scorrono) sul proprio territorio.

I motivi primo, secondo e quarto non possono quindi essere accolti.

3. Infondato è anche il terzo motivo d'appello dove si lamenta la totale disapplicazione dei principi giuridici dell'ingiusto arricchimento, laddove il sovracanone non tiene conto della reale portata media, successivamente quantificata.

3.1. Il motivo si regge sull'equiparazione del sovracanone al canone, laddove afferma che il conguaglio non era una sorpresa per la concessionaria A2A spa che sapeva come la concessione fin dall'origine dovesse tenere conto della misurazione almeno quinquennale per la terminazione del DMV che avrebbe inciso sulla reale portata della potenza media concessa.

Se un tanto è vero per il canone, non lo è per il sovracanone, che resta impermeabile alle modifiche della portata d'acqua ed insensibile alla sua variazione, trovando il dovuto solo sulla fissità del provvedimento amministrativo di concessione e la sua validità solo per il tempo a seguire da esso. Con l'effetto che una revisione della concessione, anche in ragioni di verifiche sul tempo pregresso, non comporta mai un mutamento retroattivo dell'obbligazione tributaria, ma una revisione dell'imponibile sui cui calcolare il tributo per il tempo a venire.

Dalla distinzione fra canone e sovracanone si comprende, ed è disciplina costituzionalmente adeguata, la diversa considerazione fra ingiusto arricchimento che ci sarebbe se non fosse adeguato il canone, determinato anche retroattivamente all'effettiva portata dell'acqua, e il sovracanone, la



cui determinazione prende spunto dalla quantità d'acqua concessa, ma resta fissato nel provvedimento amministrativo concessorio, anche in deroga all'effettiva capacità contributiva, fino al nuovo atto amministrativo concessorio, in ragione del superiore principio di stabilità dei rapporti tributari, a garanzia del contribuente e della sicurezza delle entrate.

4. Infondato è anche il quinto motivo, posto in via subordinata, dove si critica la sentenza gravata nella parte in cui ha disposto la restituzione dell'ammontare del sovracanone aggiornato, versato dalla A2A spa per gli anni ritenuti non coperti da prescrizione. Si lamenta che la sentenza in scrutinio abbia violato il principio dell'irretrattabilità dell'adempimento di obbligazione naturale, spontaneamente adempiuta.

Così non è. Non si tratta qui della restituzione di quanto corrisposto per dovere morale, spirito di leale collaborazione e a vantaggio del territorio, come rappresentato nella missiva di accompagnamento del pagamento predetto. Si tratta invece di pagamento di indebito che dev'essere restituito.

Più che della lamentata violazione dell'art. 2034 c.c., si ha qui applicazione diretta dell'art. 2033 c.c., poiché accertata la mancanza di *causa acquirendi* a seguito della revisione concessoria, l'azione accordata dalla legge per conseguire la restituzione di quanto prestatato in esecuzione del contratto stesso è quella di ripetizione di indebito oggettivo (cfr. Cass. I, n. 423/2025).

Ne consegue che correttamente, dal collegio di prossimità, è stata disposta la restituzione delle somme versate senza titolo da A2A spa a BIM.

5. In definitiva la sentenza impugnata è conforme ai principi di diritto sanciti da questo Tribunale superiore ed i motivi d'appello non possono



essere accolti. Il rigetto di tutti i motivi dell'appello principale comporta l'inammissibilità dell'appello incidentale posto chiaramente in via subordinata, rilevando la prescrizione del sovracanone e il suo errato conteggio.

6. L'appello principale va pertanto rigettato. Le spese seguono la regola della soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche rigetta l'appello. Condanna la parte appellante alla rifusione delle spese a favore dell'appellata che liquida in €. seimila/00, oltre a rimborso forfettario nella misura del 15%, IVA e Cpa come per legge.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1 *-quater*, del d.P.R. 115/2002 il Tribunale dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento da parte dell'appellante dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso principale a norma del comma 1 *-bis* dello stesso articolo 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 13 maggio 2026.

Il Consigliere Estensore

Il Presidente

Marcello Maria FRACANZANI

Antonio Pietro M. LAMORGESE



