

**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE****SEZIONI UNITE CIVILI**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Oggetto

PIETRO CURZIO - Primo Presidente -

CAMILLA DI IASI - Presidente di Sezione -

CARLO DE CHIARA - Presidente di Sezione -

DANILO SESTINI - Consigliere -

GIACOMO MARIA STALLA - Consigliere -

FABRIZIA GARRI - Consigliere -

ALBERTO GIUSTI - Consigliere -

ALDO CARRATO - Rel. Consigliere -

MARCO MARULLI - Consigliere -

TSAP CONTENZIOSO

Ud. 03/03/2022 - CC

R.G.N. 25033/2020

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 25033-2020 proposto da:

CONSORZIO DEI COMUNI DEL BACINO IMBRIFERO MONTANO DEL PIAVE APPARTENENTE ALLA PROVINCIA DI BELLUNO, in persona del Presidente pro-tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DI MONTE FIORE 22, presso lo studio dell'avvocato STEFANO GATTAMELATA, che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato ENRICO GAZ;

- ricorrente -

CONSORZIO PIAVESELLA DI NERVESA, in persona del Presidente pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA ANTONIO GRAMSCI 9, presso lo studio dell'avvocato ARCANGELO GUZZO, che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato CLAUDIO MARTINO;



- controricorrente e ricorrente incidentale -

avverso la sentenza n. 45/2020 del TRIBUNALE SUPERIORE DELLE ACQUE PUBBLICHE, depositata il 21/3/2020.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del'8/3/2022 dal Consigliere ALDO CARRATO;

lette le conclusioni scritte del Procuratore Generale Aggiunto LUIGI SALVATO, il quale chiede che la Corte, a Sezioni unite, riuniti i ricorsi, li rigetti;

lette le memorie finali depositate dai difensori di entrambe le parti.

FATTI DI CAUSA

1. Il Consorzio di Piavesella di Nervesa conveniva in giudizio, dinanzi al Tribunale regionale per le acque pubbliche presso la Corte di appello di Venezia, il Consorzio dei Comuni del bacino imbrifero montano del Piave appartenenti alla Provincia di Belluno per sentir dichiarare non dovuto il pagamento dei sovracanonici intimato con nota del 18 luglio 2016, previa sollecitazione a sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 137, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

L'adito Tribunale regionale delle acque pubbliche, con sentenza n. 3428 del 2018, disattesa la questione di legittimità costituzionale, respingeva la formulata domanda, avendo accertato che il primo impianto della ricorrente si trovava nel Comune di Nervesa, pacificamente ricompreso nel bacino del Piave (a seguito di d.m. 14.12.1954), ed il secondo aveva opere di captazione, poste a monte dell'impianto stesso, che afferivano alla presa nello stesso Comune. Con detta sentenza il citato Tribunale riteneva, inoltre, irrilevante l'accertamento dell'effettiva esecuzione degli interventi infrastrutturali a sostegno dei quali il canone era stato posto.

2. Avverso detta sentenza proponeva appello il Consorzio Piavesella di Nervesa e, nella costituzione del predetto Consorzio dei Comuni del bacino imbrifero montano del Piave appartenenti alla Provincia di Belluno, il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, con sentenza n. 45/2020 (pubblicata il 21 maggio 2020), accoglieva il gravame per quanto di ragione e, in riforma dell'impugnata pronuncia, dichiarava l'insussistenza dell'obbligo di pagamento del sovracanone da parte del Consorzio appellante con riguardo all'impianto sito nel Comune di Arcade, compensando integralmente le spese di entrambi i gradi di giudizio.



A sostegno dell'adottata decisione, il TSAP rilevava, in via preliminare, la manifesta infondatezza delle questioni (prospettate con i primi due motivi) di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 137, della legge n. 228/2012, con riferimento agli artt. 3, 41 e 53 Cost., sotto i profili dell'asserita violazione del divieto di retroattività e dei principi di uguaglianza e di progressività dell'imposizione.

Lo stesso TSAP riteneva fondato, invece, il terzo motivo dell'appellante con il quale era stata confutata la sentenza del Tribunale Regionale delle acque pubbliche presso la Corte di appello di Venezia nella parte in cui aveva violato la disciplina del settore con riguardo al suo secondo impianto sito nel Comune di Arcade, sul presupposto che, in punto di fatto, l'opera di presa di tale impianto non era ricompresa nel bacino imbrifero (quale territorio di interesse).

In altri termini, ciò che si sarebbe dovuto ritenere rilevante – ai fini dell'applicazione dell'obbligo di corresponsione del sovracanone come previsto dal citato art. 1, comma 137, della legge di stabilità del 2013 – era l'elemento costitutivo della fattispecie rappresentato dalla collocazione delle "opere di presa" nel territorio considerato, enunciato che, nella lettera e nella *ratio*, riconduce alla posizione della presa l'obbligo contributivo, da escludere, perciò, nel caso di specie siccome la presa in questione era situata all'esterno dell'area interessata.

Pertanto, in accoglimento di detto motivo, il TSAP affermava che non sussisteva l'obbligo di pagamento del sovracanone da parte del Consorzio appellante con riguardo all'impianto sito nel Comune di Arcade.

3. Contro la sentenza di appello ha proposto ricorso per cassazione, riferito a cinque motivi, il Consorzio dei Comuni del bacino imbrifero montano del Piave appartenenti alla Provincia di Belluno.

Ha resistito con controricorso, contenente anche ricorso incidentale (basato su due motivi), l'intimato Consorzio Piavesella di Nervesa.

I difensori di entrambe le parti hanno depositato memorie illustrative finali.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo il Consorzio ricorrente principale ha denunciato – ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 5, c.p.c. – l'omesso esame dell'avvenuta contestazione ad opera della parte convenuta delle



allegazioni formulate da parte attrice e, per quanto occorrente, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c., e con riferimento alle stesse circostanze, la violazione dell'art. 115 c.c. nella parte in cui il TSAP ha sussunto, con l'impugnata sentenza, tra i fatti non contestati allegazioni che avevano trovato rituale, formale e reiterata contestazione negli atti di causa, avuto riguardo all'ubicazione dell'opera di presa alimentante le centrali di Arcade e Nervesa della Battaglia, costituente elemento dirimente in ordine all'applicazione dell'art. 1, comma 137, della legge n. 228/2012.

2. Con la seconda censura il ricorrente principale ha dedotto – con riguardo all'art. 360, comma 1, n. 4, c.p.c. – la nullità della impugnata sentenza per violazione dell'art. 112 c.p.c., anche in relazione all'art. 2909 c.c., per omessa pronuncia sull'eccezione di giudicato interno con riferimento al "decisum" sull'ubicazione dell'opera di presa risultante la stessa per entrambe le centrali e, quindi, sulla correlata incontrovertibilità della statuizione del giudice di prime cure sul fatto che l'opera di captazione dal Piave dell'acqua alimentante la centrale di Nervesa della Battaglia afferiva al territorio del B.I.M. Piave.

3. Con la terza doglianza il ricorrente principale ha prospettato – in relazione all'art. 360, comma 1, n. 5, c.p.c. – l'omesso esame del fatto decisivo, incontestato agli atti del giudizio, anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 115 c.p.c., dell'afferenza delle centrali di Arcade e Nervesa della Battaglia alla medesima opera di presa, situata nel territorio di quest'ultimo Comune.

4. Con il quarto motivo il Consorzio ricorrente principale ha denunciato – con riferimento all'art. 360, comma 1, n. 4, c.p.c. – la nullità della sentenza per violazione degli artt. 112 e 115 c.p.c., nonché dell'art. 2697 c.c., avuto riguardo alla circostanza, emergente dall'impugnata sentenza, dell'esistenza di un'opera di presa attingente dal canale di derivazione.

5. Con il quinto ed ultimo mezzo il ricorrente principale ha dedotto – in ordine all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c. – la violazione dell'art. 1, comma 137, della legge n. 228/2012 anche in relazione alla legge n. 959/1953, nonché all'art. 83-bis della L.R. Veneto n. 11/2001, contestando l'impugnata sentenza che aveva attribuito rilevanza all'esistenza di una – mai allegata ed indimostrata - opera di captazione



insistente sulla condotta artificiale (il c.d. "Canale Piavesella") alimentante la centrale di Arcade. In particolare, la ricorrente ha voluto denunciare l'erroneità dell'interpretazione del disposto del citato art. 1, comma 137, della legge n. 228/2012 per due ordini di ragioni, ovvero: - dovendosi intendere per "opere di presa" le infrastrutture idrauliche attraverso le quali è operata la captazione dell'acqua pubblica dall'alveo fluviale e la sua sottoposizione ad uso privato in regime di concessione mediante derivazione ad uso privato in una rete di distribuzione privata; - dovendosi dare rilievo anche alle reti di distribuzione che presentino opere di presa "in parte" ubicate entro i confini del B.I.M., ponendosi implicitamente riferimento anche alle cc.dd. derivazioni "in cascata" che presentano una successione di impianti di captazione, derivazione e condotta, i quali interessano il territorio di più Comuni.

6. Con il primo motivo del suo ricorso incidentale il Consorzio Piavesella di Nervesa ha denunciato – con riferimento all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c. – l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 137, della legge n. 228/2012 per asserita violazione degli artt. 3, 41 e 53 Cost., nonché il contrasto della stessa disposizione normativa (e, quindi, dell'impugnata sentenza) con le norme comunitarie in tema di concorrenza (art. 101 e segg. del Trattato sul funzionamento dell'U.E.), con la discriminazione e disparità di trattamento tra soggetti economici operanti nel medesimo mercato di riferimento. Da qui il citato Consorzio ha dedotto la conseguente illegittimità della pretesa del Consorzio B.I.M. fondata sulla menzionata disposizione normativa.

7. Con il secondo motivo del ricorso incidentale il Consorzio controricorrente ha prospettato un distinto profilo di assunta illegittimità costituzionale, per violazione dei medesimi artt. 3, 53 e 41 Cost., del complesso normativo in forza del quale è dallo stesso preteso il pagamento del sovracanone B.I.M. (ossia quello riconducibile all'indicato art. 1, comma 137, della legge n. 228/2012 e alla legge 27 dicembre 1953, n. 959), da cui l'erroneità dell'impugnata sentenza nella parte in cui aveva rigettato il secondo motivo di appello dello stesso Consorzio Piavesella di Nervesa.

8. Rilevano queste Sezioni unite che i primi quattro motivi del ricorso principale possono essere trattati congiuntamente perché, sotto diversi



profili (di violazione di legge e di asseriti omessi esami di fatti ritenuti decisivi) investono la medesima questione, ovvero quella della contestata collocazione dell'opera di presa dell'impianto di produzione di energia elettrica sito nel Comune di Arcade, per il quale il TSAP, nell'impugnata sentenza ed in accoglimento dell'appello dell'odierno controricorrente, ha ritenuto non dovuto il sovracanone B.I.M. (come previsto dal censurato art. 1, comma 137, della legge n. 228/2012) sull'accertato presupposto che l'indicata opera – risultata interamente ubicato nel territorio di detto Comune – preleva acqua esclusivamente nel territorio del medesimo ente locale e non, quindi, in quello ricompreso nel perimetro del B.I.M. Piave, condizione imprescindibile per l'imposizione dell'obbligo di pagamento del citato sovracanone.

I motivi sono infondati e devono essere rigettati per le ragioni che seguono.

In effetti, con essi, il Consorzio B.I.M. tende – quale questione di fondo - a confutare la ricostruzione del concetto di presa d'acqua come indicato dal TSAP con il conseguente riflesso sull'individuazione della sua ubicazione al fine di farla ritenere ricompresa nell'ambito del territorio del bacino in funzione della dichiarazione della legittimità della sua pretesa ad ottenere il sovracanone dal Consorzio Piavesella di Nervesa.

Al riguardo queste Sezioni unite ritengono che vada condiviso il percorso interpretativo compiuto dal TSAP, che ha rilevato come, sulla base della configurazione dei luoghi e dell'identificazione delle strutture ivi insistenti, l'impianto di produzione di energia idrica debba considerarsi posizionato nell'ambito del territorio del Comune di Arcade e che detto impianto preleva acqua solo all'interno di tale territorio comunale, non ricompreso in quello dei Comuni appartenenti al Consorzio B.I.M.

Secondo la corretta impostazione adottata dal TSAP deve ritenersi che l'operata ricostruzione risulta pienamente rispondente sia alla lettera che alla "ratio" del disposto di cui all'art. 1, comma 137, della legge n. 228/2012 (c.d. legge di stabilità del 2013), da cui si evince che il presupposto necessario per l'applicazione della prestazione del sovracanone è unicamente riferibile al luogo di ubicazione delle opere di



presa d'acqua, ovvero di quella parte di impianto idroelettrico la cui funzione è, per l'appunto, quella di prelevare l'acqua mediante l'operazione di captazione.

A tal proposito, nell'impugnata sentenza, la tesi a cui queste Sezioni unite ritengono di aderire viene avvalorata anche con il riferimento ad altri dati normativi, di cui il principale – direttamente inerente alla materia – è costituito dall'art. 1 della legge n. 959/1953, laddove era stata stabilita la soggezione dei concessionari di grandi derivazione idriche per la produzione di forza motrice all'obbligo di corresponsione del sovracanone al presupposto che le rispettive opere di presa si trovassero, totalmente o parzialmente, nell'ambito del territorio imbrifero montano (peraltro, il TASP richiama appropriatamente anche l'art. 1 della legge n. 529/1982, di sostanziale analogo tenore).

Alla stregua del contenuto della sentenza oggetto di ricorso, in risposta agli specifici motivi di appello con i quali erano stati contestati l'impianto motivazionale e la statuizione del TRAP, appare evidente che non può ritenersi formatosi alcun giudicato come reclamato dal Consorzio ricorrente per il semplice fatto che, indipendentemente dalla titolarità e gestione dei due impianti idroelettrici da parte del Consorzio Piavesella Di Nervesa, è proprio la risoluzione della questione – costituente oggetto di apposita confutazione in sede di gravame - dell'ubicazione della presa d'acqua (come detto posizionata al di fuori del perimetro territoriale del Consorzio B.I.M., ovvero nel Comune di Arcade non ricompreso, infatti, in tale territorio), ancorché comune ai medesimi impianti, ad essere dirimente ai fini della configurazione del presupposto per l'applicazione del sovracanone.

Appare evidente, quindi, che non vi è stato nemmeno alcun omesso esame di fatti decisivi sulla base del rilevato presupposto giuridico per l'obbligo di contribuzione ulteriore con l'applicazione del sovracanone in corrispondenza dell'accertata situazione fattuale dei luoghi e, specificamente, del posizionamento delle opere di presa d'acqua (non rilevando, a tal fine, la provenienza "da monte" dell'acqua, bensì – come rimarcato – il punto di presa dell'impianto di produzione di energia elettrica). Tale accertamento, naturalmente, ricadeva – sulla scorta delle



contestazioni mosse con l'atto di appello – nell'ambito di valutazione del TSAP ai fini della verifica della sussistenza, sulla base della situazione fattuale data, del presupposto giuridico per l'esigibilità del sovracanone da parte del Consorzio BIM (dove non è venuta a configurarsi alcuna violazione del riparto dell'onere probatorio).

9. Anche il quinto ed ultimo motivo del ricorso principale è privo di fondamento e va, quindi, respinto.

Con esso si tende a contestare – anche in rapporto alle ulteriori disposizioni normative evocate – la statuizione contenuta nell'impugnata sentenza riguardante la irrilevanza, ai fini della configurazione del presupposto impositivo, della localizzazione della derivazione del canale dalla fonte interessata, risultando determinante, a tale scopo, solo la identificazione della ubicazione dell'opera di presa d'acqua dell'utente. Secondo il ricorrente questa opera di presa dovrebbe intendersi come quella oggetto di concessione di derivazione, a prescindere dai manufatti a valle.

In altri termini, anche alla stregua, sul piano ermeneutico, dell'art. 1 della legge n. 1254/1959 (che forniva l'interpretazione autentica della legge istitutiva b. 959/1953) e dell'art. 83-bis della L.R. Veneto n. 11/2001, per opera di presa d'acqua si dovrebbe intendere quella che effettua la captazione in alveo, operata a monte della rete di distribuzione, osservandosi che l'attivazione della centrale idroelettrica non potrebbe che riferirsi ad opere di presa nuove, che non siano, cioè, quelle oggetto della concessione di derivazione principale di emungimento dell'acqua dal fiume.

Osservano queste Sezioni unite che, a confutazione di tale censura, occorre nuovamente rimarcare che l'impianto normativo rilevante ai fini della soluzione della controversia è quello attuale dell'art. 1, comma 137, della legge n. 228/2012, da interpretare nei termini precedentemente individuati, così come ravvisati dal TSAP nell'impugnata sentenza, alla cui stregua ai fini dell'obbligo del sovracanone rileva la "localizzazione dell'opera di presa dell'utente", non l'opera, estranea a quest'ultima, che riguardi la "derivazione di un canale" sul quale la prima è allocata.



La deduzione della parte ricorrente secondo cui la nozione di opera di presa d'acqua – come fissata dall'art. 1, comma 127, della legge n. 228/2012 – andrebbe riferita a quella "oggetto della concessione di derivazione (a prescindere dai manufatti a valle)" non è condivisibile. Infatti, l'univoca lettera della norma appena citata impone di accertare esclusivamente se le "opere di presa d'acqua ricadano in tutto o in parte nei territori dei comuni compresi" nel B.I.M., mentre, nella fattispecie concreta, l'impianto del Consorzio Piavesella di Nervesa risulta alimentato con prelievo diretto dalle fluenze del canale Piavesella, in un territorio non ricompreso nel B.I.M.

La situazione oggetto di causa non riguarda, dunque, il diverso caso dei cc.dd. impianti a cascata, concernente la coesistenza, nello stesso corso d'acqua, di più derivazioni successive, nella cui ipotesi l'utenza a valle si avvalga, per ragioni tecniche ed economiche, delle opere di presa e derivazione dell'utenza a monte.

Va, inoltre, constatato che l'art. 1 della legge n. 1254/1959, evocato dal ricorrente, è stato abrogato (dall'art. 24 del d.l. n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008) e non può, quindi, avere alcuna incidenza diretta nella risoluzione della causa in questione.

Non è, altresì, conferente – da un punto di vista interpretativo ed in funzione di un possibile diverso esito della controversia – il richiamo al citato art. 83-bis della L.R. Veneto n. 11/2001, la cui disposizione normativa non contempla il caso dell'attivazione di centrali idroelettriche su una rete di derivazione artificiale preesistente, limitandosi a disciplinare la modalità di utilizzo dell'acqua, circostanza ben diversa da quella dell'allocazione dell'opera di presa d'acqua su un canale di derivazione.

10. Al rigetto integrale del ricorso principale consegue l'inammissibilità di entrambi i motivi del ricorso incidentale per sopravvenuto difetto di interesse, essendo rimasta ferma la statuizione favorevole alla controricorrente derivante dall'accoglimento del suo motivo di appello nel merito e venendo, perciò, a mancare anche il requisito della rilevanza delle due eccepate questioni di legittimità costituzionale.



Sulle stesse, peraltro, queste Sezioni unite – come ricordato nella stessa sentenza del TSAP – si sono già pronunciate nel senso di ritenere conforme ai plurimi denunciati parametri normativi costituzionali il disposto dell’art. 1, comma 137, della legge n. 228/2012, in relazione alla sua contestata retroattività (cfr. Cass. SU n. 16157/2018 e n. 34475/2019), nel mentre, con riguardo alla supposta violazione del principio di uguaglianza nella sua correlazione al principio di progressività dell’imposizione, già la stessa Corte costituzionale si è pronunciata nel senso dell’esclusione dell’arbitrarietà e/o irragionevolezza di norme tributarie contemplanti prestazioni patrimoniali imposte, che rispettino il requisito della capacità contributiva in funzione della determinazione dell’obbligo tributario e, perciò, della eliminazione di possibili sperequazioni a fronte di posizioni omogenee, rendendo, invece, giustificabili eventuali diversificazioni di tale obbligo nel caso di situazioni costituenti espressione di un’accresciuta capacità contributiva (v. Corte cost. n. 153/2018 e Corte cost. n. 17/2018).

11. in definitiva, alla stregua delle complessive argomentazioni esposte, il ricorso principale deve essere rigettato, con la conseguente dichiarazione di inammissibilità di quello incidentale.

Sussistono giuste ragioni, in virtù della peculiarità e controvertibilità delle questioni trattate, per disporre l’integrale compensazione tra le parti delle spese del presente giudizio.

Infine, ai sensi dell’art. 13, comma 1-quater del d.P.R. n. 115 del 2002, occorre dare atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte di ambedue le parti ricorrenti (principale ed incidentale), di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1-bis dello stesso articolo 13, se dovuto.

P.Q.M.

La Corte, a Sezioni unite, rigetta il ricorso principale e dichiara inammissibile quello incidentale.

Compensa per intero tra le parti le spese del presente giudizio.

Ai sensi dell’art. 13, comma 1-quater del d.P.R. n. 115 del 2002 dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente principale e di quello incidentale, di un ulteriore importo a



titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1-bis dello stesso articolo 13, se dovuto.

Così deciso nella camera di consiglio delle Sezioni unite in data 8 marzo 2022.

Il Primo Presidente

dr. Pietro Curzio

