



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Rossana De Corato	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario ( relatore )
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario

nella camera di consiglio da remoto del 03.03.2021 ex art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, emergenza epidemiologica COVID-19, come da ultimo modificato dall'art. 26-ter del decreto-legge 14 agosto 2020 n. 104, inserito in sede di conversione con la legge 13 ottobre 2020, n. 126, ha pronunciato la seguente

#### DELIBERAZIONE

##### **emessa sulla richiesta di parere del Comune di Lavenone (BS),**

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTA la richiesta di parere del 09 luglio 2020, proposta dal Sindaco del Comune di Lavenone, acquisita al protocollo pareri di questa Sezione in data 05 Febbraio 2021, al n. 05;

VISTA l'ordinanza n. 47/2020, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza con modalità da remoto;

DATO ATTO che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma "Microsoft teams";

UDITO il relatore, dott. Giuseppe Vella.

### PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Lavenone (BS), con la richiesta sopra citata, rappresenta di essere concessionario di derivazioni ai fini idroelettrici per una potenza nominale media di 1420 KW e che, ai sensi dell'art.1 della legge n.959/1953, riconosce al Consorzio del bacino imbrifero montano-Consiglio di Valle Sabbia i relativi sovracanonici. Nella considerazione della natura pubblica del Comune-concessionario, il Sindaco chiede se siano dovuti i predetti sovracanonici al Consorzio *de quo*, oppure questi debbano intendersi non dovuti, stante che il concessionario delle derivazioni risulta essere l'Ente pubblico beneficiario dell'istituzione dei sovracanonici medesimi.

### CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Preliminarmente va verificato se la richiesta di parere di cui trattasi presenta i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo **soggettivo**, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo **oggettivo**, concernente l'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

I due profili sono, difatti, contigui ma assolutamente non coincidenti.

1.1. In merito al primo profilo (**ammissibilità soggettiva**), preme precisare che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede la possibilità, per le Regioni, di chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica e che *"Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane"*.

In riferimento al caso di specie, la richiesta di parere, in quanto presentata dal Sindaco di Lavenone (BS) e, dunque, organo rappresentativo dell'Ente (cfr. art. 50, comma 2, del TUEL), si deve ritenere ammissibile.

1.2. Passando al secondo profilo (**ammissibilità oggettiva**), si osserva che la Corte dei conti, con diverse deliberazioni sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) sia delle Sezioni riunite in sede di controllo (*deliberazione n. 54/CONTR/2010, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102*), ha delineato il perimetro della funzione consultiva sulla materia della "contabilità pubblica", precisando che la stessa coincide con il sistema di "norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici" e che, pertanto, la funzione consultiva della Corte non può essere intesa come consulenza generale.

Ancora, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esprimere principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo relativamente al concetto di "contabilità pubblica", hanno fatto riferimento ad una visione dinamica di tale accezione, che sposta "l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri".

Inoltre, in relazione all'ampiezza della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, le SS.RR. non mancavano di sottolineare che la disposizione in questione conferisce alle "Sezioni regionali di controllo **non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica. Cosicché la funzione di cui trattasi risulta, anche, più circoscritta rispetto alle "ulteriori forme di collaborazione", di cui la medesima succitata disposizione fa menzione, che gli Enti territoriali possono richiedere "ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa".**

Ciò posto, sulla base dei parametri normativi e giurisprudenziali sopra richiamati, il quesito proposto dal Sindaco del Comune Lavenone (BS) deve ritenersi ammissibile, stante che la materia sottoposta al vaglio del Collegio attiene alla corretta interpretazione dell'art.1 della legge n.959/1953, disciplinante il pagamento dei sovracanonici in capo ai concessionari di derivazioni ai fini idroelettrici, che, nel caso

di specie, essendo il richiedente un Ente pubblico, può essere ricondotta nel novero delle “ norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici”.

Pertanto, nei limiti della riconduzione della richiesta a un piano di generalità e astrattezza, il Collegio procede al suo esame nel merito.

### MERITO

La risposta nel merito al quesito posto al Collegio presuppone una sintetica disamina del quadro normativo e interpretativo di riferimento, in materia di bacini imbriferi montani.

Il legislatore, al fine di far fronte all'esigenza di rendere partecipi i Comuni dei bacini imbriferi, comprendenti intere vallate interessate alle trasformazioni idrodinamiche connesse alle realizzazioni di impianti idroelettrici, dell'energia da essi prodotta, ha approvato la legge n.959/1953, contenente “Norme modificatrici del T.U. delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici”.

La novità sostanziale, rispetto alla precedente disciplina, è consistita nella trasformazione in denaro dell'onere precedentemente riconosciuto in natura.

Viene dunque, ammesso, con il nuovo assetto normativo, per le comunità dei bacini imbriferi, il diritto di essere compensate per il dirottamento della “risorsa idrica” verso scopi di produzione energetica e, quindi, diversi da quelli connessi alle tradizionali esigenze delle popolazioni del posto.

Al fine di perseguire tale finalità l'art.1, comma 8, della predetta legge ha previsto 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, in sostituzione degli oneri di cui all'art. 52 del testo unico delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici, approvato con R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, al pagamento di un sovracanone annuo di lire 1300 per ogni chilowatt di potenza nominale media, risultante dall'atto di concessione”*.

Il successivo comma 14 ha disciplinato, invece, le modalità di utilizzo del fondo, precisando 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 “*

La vigente legge impone, dunque, un ritorno alla collettività locale dei proventi che derivano dallo svolgimento di attività industriali sulle acque, attraverso il “sovracanone”, ovvero attraverso l'erogazione di energia elettrica gratuita alla collettività (art.3, comma 1, L. n.959/1953).

Si tratta, quindi, di un ristoro parziale della collettività, a fronte dell'uso industriale delle acque.

La definizione della misura del sovracanone avviene, ai sensi dell'art.3 della legge n. 925/1980, ad opera rispettivamente, del Ministro dei lavori pubblici per il sovracanone di cui all'art. 1, ottavo comma, della legge n. 959/1953, e del Ministro delle finanze, per il sovracanone di cui all'art. 53 del T.U. n. 1775/1933.

La norma *de qua* attribuisce, altresì, il potere di provvedere, ogni biennio, alla revisione delle misure dei medesimi sovracanonici, sulla base dei dati ISTAT relativi all'andamento del costo della vita.

Entrambi i decreti devono essere adottati entro il 30 novembre dell'anno precedente alla decorrenza di ogni biennio.

In riferimento alla qualificazione giuridica del sovracanone, stante la connotazione ibrida della relativa disciplina istitutiva, per molto tempo la sua natura è stata controversa.

In merito la Corte costituzionale ha storicamente ammesso la legittimità del sovracanone, a titolo di prestazione patrimoniale imposta ai sensi dell'art. 23 Cost., sussumendola tra le provvidenze riservate alle zone montane di cui all'art. 44 Cost.

E' stata riconosciuta, infatti, nella predetta disciplina una *ratio* avente carattere redistributivo, stante che il legislatore ha riequilibrato i flussi economici, avendo “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” (vd. Corte Cost. sent. 31 maggio 1965, n. 38.).

Se, quindi, il canone idroelettrico costituisce il corrispettivo da versare all'ente concedente in quanto proprietario dell'acqua pubblica ceduta per le finalità private, 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).

Con l'articolo 1, comma 137, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)", è stato, inoltre, disposto che, per tutti gli impianti di potenza nominale media superiore a **220 KW**, vada applicata la misura del sovracanone prevista per le grandi derivazioni. La sopra richiamata disposizione prevede che, al fine di consentire la prosecuzione degli interventi infrastrutturali da parte dei Comuni e dei bacini imbriferi montani, i sovracanoni idroelettrici, di cui all'articolo 1 della legge 27 dicembre 1993, 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.

Quest'ultimo intervento normativo è stato, tra altro, posto al vaglio della giurisprudenza e, in particolare, la Cassazione civile, Sez. Unite, con sentenza del 27/12/2019, n. 34475, ha precisato che in tema di concessioni di derivazione di acque pubbliche a scopo idroelettrico, 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.

Effettuato l'inquadramento generale della questione di diritto posta al vaglio di questo Collegio, è necessario scrutinare il quesito in esame e, precisamente, se siano dovuti, da parte del Comune-concessionario, i predetti sovracanoni al Consorzio del bacino imbrifero montano-Consiglio di Valle Sabbia, oppure questi debbano intendersi non dovuti, stante che il concessionario delle derivazioni risulta essere l'Ente pubblico beneficiario dell'istituzione dei sovracanoni medesimi.

In merito, la risposta al quesito *de quo* può desumersi da una lettura sistematica e coordinata dell'art.1, commi 8 e 14, della legge n.959 del 1953.

Il comma 8, infatti, nel prevedere che *"i concessionari di grandi derivazioni d'acqua per produzione di forza motrice .....Omissis..... sono soggetti, in sostituzione degli oneri di cui all'art. 52 del testo unico delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici, approvato con R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, al pagamento di un sovracanone annuo....Omissis"*, non effettua una distinzione in considerazione alla natura giuridica del titolare, ma identifica il referente passivo dell'obbligazione nel soggetto di diritto *"concessionario di grandi derivazioni d'acqua"*, sia esso pubblico o privato.

In tale senso non rileva, a parere di questo Collegio, nemmeno il fatto che il concessionario delle derivazioni risulta essere l'Ente pubblico beneficiario dell'istituzione dei sovracanoni medesimi.

Ciò nella considerazione che il comma 14 della legge n.959 del 1953, 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"*.

Le somme, dunque, corrisposte a titolo di sovracanone, confluiscono in un fondo il cui impiego è stabilito dal Consorzio a favore del progresso economico e sociale delle popolazioni, nonché ad opere di sistemazione montana.

Il compito che il legislatore ha inteso affidare a tali Consorzi è, quindi, quello di amministrare i proventi derivanti dai sovracanon, intesi come beni civici, obbligatoriamente destinati ad opere di interesse generale dell'intera collettività dell'area della montagna.

Proprio in tale ottica, ai sensi dell'art. 1, commi 14 e 15, della legge n. 959/1953, al Consorzio è affidato il compito di predisporre, **annualmente**, il programma degli investimenti che intende attuare.

Se è pur vero, dunque, che le predette risorse possono essere distribuite tra i Comuni interessati dalle opere, in proporzione alla popolazione e alla superficie, eventualmente avvalendosi delle Comunità montane, è parimenti certo che tale scelta e i relativi criteri di ripartizione, non possono non passare da una manifestazione volitiva degli Organi del Consorzio e da una loro conseguenziale contabilizzazione nei relativi documenti programmatici e finanziari.

**P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per la Regione Lombardia, rende il parere nei termini suindicati.

Così deciso nella camera di consiglio da remoto del 03.03.2021

Il Relatore  
(dott. Giuseppe Vella )

Il Presidente  
(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

8 marzo 2021

Il funzionario preposto  
(Susanna De Bernardis)