

Pubblicato il 19/11/2021
N. 07727/2021REG.PROV.COLL.
N. 09864/2020 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9864 del 2020, proposto dalle società Gas Plus Italiana s.r.l. e Società Padana Energia s.p.a., in persona del rispettivo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Giuseppe Lo Pinto e Fabio Cintioli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del secondo in Roma, via Vittoria Colonna, 32;

contro

Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dello sviluppo economico, Agenzia del demanio, in persona del rispettivo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Assorisorse - Risorse Naturali ed Energie Sostenibili (già Assomineraria - Associazione Mineraria Italiana), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Massimo Luciani, Piermassimo Chirulli e Patrizio Ivo D'Andrea, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio, 9;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda, n. 9603 del 17 settembre 2020, resa tra le parti, concernente la misura dei canoni annui per le concessioni di coltivazione e stoccaggio di idrocarburi nella terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale italiana.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intimare e di Assorisorse - Risorse Naturali ed Energie Sostenibili;

Viste le memorie difensive delle appellanti in data 13 settembre 2021 e 23 settembre 2021; delle Amministrazioni resistenti in data 10 settembre 2021 e 21 settembre 2021; dell'Assorisorse in data 13 settembre 2021 e 23 settembre 2021;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 ottobre 2021 il consigliere Luca Lamberti e uditi per le parti gli avvocati Fabio Cintioli, Massimo Luciani e l'avvocato dello Stato Emiliano Pepe;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso avanti il T.a.r. per il Lazio le società odierne appellanti - appartenenti al gruppo Gas Plus, attivo nei principali settori della filiera del gas naturale e, in particolare, nell'esplorazione, produzione, distribuzione e vendita del gas e titolari di quarantacinque concessioni di coltivazioni di idrocarburi e di un permesso di ricerca - hanno impugnato il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 18 novembre 2019, recante le "modalità di versamento delle maggiorazioni dei canoni annui per le concessioni di coltivazioni e stoccaggio nella terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale italiana", emanato in attuazione dell'art. 11-ter del decreto legge n. 135 del 2018, introdotto dalla legge di conversione n. 12 del 2019.

1.1. Le società - premesso che il cennato art. 11-ter, comma 9, avrebbe incrementato sino a venticinque volte l'importo del canone dovuto per la concessione e che il decreto attuativo impugnato avrebbe rango regolamentare - hanno svolto le seguenti censure:

I - illegittimità costituzionale (per così dire "sostanziale") dei commi 9 e 12 del medesimo art. 11-ter, in tesi violativi, per plurimi profili, degli articoli 3, 41, 42, 53, 97 e 117 della Costituzione;

II - illegittimità costituzionale (per così dire “formale”) del medesimo art. 11-ter per violazione dell’art. 77 della Costituzione, quale “norma intrusa” nel corpus del decreto n. 135 del 2018 introdotta dalla legge di conversione in spregio del principio di necessaria omogeneità fra decreto e legge di conversione;

III - illegittimità autonoma del decreto ministeriale sia per violazione del periodo quindicinale di *vacatio legis* (in quanto ha previsto, per il versamento relativo all’anno 2019, la data ultima del 10 dicembre, pur essendo stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale soltanto in data 4 dicembre 2019), sia per non essere stato preceduto dal parere del Consiglio di Stato.

1.2. Si sono costituiti in resistenza il Ministero dell’economia e delle finanze, il Ministero dello sviluppo economico e l’Agenzia del demanio, eccependo, tra l’altro, l’inammissibilità dell’avversa impugnazione in quanto “avente ad oggetto atto avente natura formalmente amministrativa ma sostanzialmente normativa, e quindi non direttamente impugnabile”, anche perché privo di diretta lesività.

1.3. E’ intervenuta *ad adiuvandum* l’Associazione Mineraria Italiana - Assomineraria, sostenendo di essere “titolare di un interesse all’accoglimento di un ricorso proposto da due imprese sue associate che è qualificato alla luce delle previsioni statutarie che assegnano all’associazione il compito di fornire assistenza tecnica e giuridica alle associate e di assicurare la tutela dei loro interessi, anche nei rapporti con le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e degli enti territoriali”.

1.4. Con la sentenza indicata in epigrafe il T.a.r. ha così deciso:

a) ha assorbito l’eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dalla difesa erariale;

b) ha ritenuto manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale articolate dalle ricorrenti, giacché:

b1) quanto alle questioni formali, difetterebbero i requisiti per attribuire all’art. 11-ter natura di “norma intrusa”, come del resto sostenuto dalla Corte costituzionale nelle ordinanze n. 274 e n. 275 del 2019 (cui il T.a.r. ha operato integrale richiamo), concernenti proprio la disposizione *de qua*;

b2) quanto alle questioni sostanziali, il T.a.r. ha ritenuto che, in considerazione del complessivo perimetro normativo delineato dall’art. 11-ter, recante “un disegno di ben più ampio respiro, rappresentato dal perseguimento di una efficace <<transizione energetica>> che contribuisca al raggiungimento degli obiettivi ambientali fissati dall’Unione europea”, “non appare condivisibile la lettura atomistica dei commi 9 e 12, prospettata dalle ricorrenti e supportata dall’Assomineraria”: al contrario, l’incremento dei canoni sarebbe funzionale alla “finalità di pianificazione generale delle attività minerarie sul territorio nazionale” e, in particolare, alla “valorizzazione della sostenibilità ambientale e socio-economica delle diverse aree, all’annullamento degli impatti derivanti dalle attività upstream e al sostegno del processo di decarbonizzazione”, elementi ineludibili della prospettata “transizione energetica” verso fonti “pulite”; la disposizione impugnata, in sostanza, costituirebbe un “non irragionevole punto di equilibrio” tra le esigenze della produzione e quelle della sostenibilità ambientale, alla luce del programmato cambiamento dell’attuale paradigma energetico; oltretutto, da un lato ben potrebbe il legislatore intervenire nella disciplina di rapporti di durata (peraltro circoscritta, nella specie, al mero adeguamento della misura del canone a quella mediamente richiesta nei rapporti tra privati), dall’altro pure nella previgente legislazione il canone sarebbe stato computato con esclusivo riferimento alla superficie occupata, non rilevando il valore della relativa produzione, viceversa oggetto delle *royalties*; inoltre, il legislatore, “proprio nella consapevolezza che l’aumento dei canoni avrebbe potuto far ritenere non conveniente mantenere la concessione, ha previsto all’art. 11 ter, comma 4, che non siano sospesi i procedimenti di: b) <<rinuncia ai titoli minerari vigenti o alle relative proroghe>> e d) <<riduzione dell’area, variazione dei programmi lavori e delle quote di titolarità>>”, in tal modo consentendo ai concessionari, “una volta verificata la convenienza della concessione alla luce dell’importo dei nuovi canoni, di dismettere quelle non più redditizie ovvero di ridurre l’estensione al fine di commisurarla alla produttività e di continuarne a ritrarre un profitto e delle utilità”; infine, non si apprezzerebbe alcun contrasto con il diritto europeo, giacché “la Corte di Giustizia, chiamata a pronunciarsi sulla questione se la direttiva 94/22 contenga condizioni relative all’importo dei canoni e al metodo per calcolarli, ha concluso nelle cause riunite C 364/2018 e C 365/2018 nel senso che la direttiva non impone limiti agli Stati membri né riguardo al metodo di determinazione del canone, né riguardo alla sua entità”;

c) quanto alle questioni di illegittimità autonoma del decreto, il T.a.r. ha da un lato escluso la necessità del previo parere del Consiglio di Stato, posto che “il D.M. 18.11.2019 è meramente attuativo dell’art. 11 ter, come si evince chiaramente dal suo tenore letterale”, dall’altro ritenuto inammissibile la censura di violazione del termine di *vacatio legis* “per carenza di interesse, atteso che la parte ricorrente non risulta avere corrisposto il canone secondo l’importo rideterminato, ai sensi dell’art. 11 ter, entro il 10.12.2019, né dalla documentazione versata in atti emergono solleciti o ingiunzioni in tal senso provenienti

dall'Amministrazione competente. Ne consegue che il suddetto vizio, pur se sussistente, sarebbe comunque privo di effetti lesivi sulla parte ricorrente con conseguente inammissibilità sotto tale profilo della censura";

d) ha compensato le spese di lite.

2. Le società ricorrenti hanno interposto appello, riproponendo criticamente le doglianze di prime cure con otto motivi (da pagina 10 a pagina 31 del gravame).

2.1. Le appellanti hanno inoltre osservato che, nelle more del giudizio, il legislatore, con il decreto legge n. 76 del 2020 convertito con legge n. 120 del 2020, ha introdotto nel corpo del citato art. 11-ter il comma 9-bis, ove si stabilisce che *“al fine di garantire la prosecuzione in condizioni di economicità della gestione delle concessioni di coltivazione di idrocarburi, l'ammontare annuo complessivo del canone di superficie dovuto per tutte le concessioni in titolo al singolo concessionario non può superare il 3 per cento della valorizzazione della produzione da esse ottenuta nell'anno precedente”*.

2.1.1. Tale disposizione, ad avviso delle appellanti, dimostrerebbe che *“il legislatore stesso - re melius perpensa - ha ritenuto di rivedere la quantificazione dei canoni introdotta appena un anno prima, prevedendo un tetto massimo all'ammontare complessivo versato da ciascun operatore a titolo di canoni demaniali”*: ne risulterebbe avvalorata la doglianza di irragionevolezza dell'originaria disciplina legislativa.

2.1.2. La novella in commento, peraltro, non implicherebbe l'improcedibilità del gravame, posto che avrebbe efficacia solo a decorrere dal 2020 e lascerebbe, dunque, efficace la pregressa disciplina con riferimento al 2019.

2.2. Si sono costituite in resistenza le Amministrazioni già evocate in prime cure, che hanno nuovamente svolto le difese e le eccezioni avanzate in primo grado, nonché contestato l'ammissibilità dello stesso atto di appello.

2.3. Si è altresì costituita Assorisorse - risorse naturali ed energie sostenibili (già Assomineraria - associazione mineraria italiana), evocata in giudizio dalle appellanti.

2.4. Alla camera di consiglio del 28 gennaio 2021 il ricorso è stato rinviato al merito su accordo delle parti.

2.5. Il ricorso è, quindi, stato discusso alla pubblica udienza del 14 ottobre 2021, nel corso della quale nessuna delle parti ha insistito per l'esame dell'istanza cautelare.

3. Si può prescindere dallo scrutinio delle eccezioni di inammissibilità del ricorso in primo grado e in appello, svolte dalle resistenti Amministrazioni, stante la complessiva infondatezza nel merito delle prospettazioni delle società appellanti.

4. Deve, viceversa, rigettarsi l'eccezione erariale, svolta nella memoria del 10 settembre 2021, di inammissibilità della produzione di memorie da parte di Assorisorse, perché tale associazione avrebbe avuto l'onere di appellare autonomamente: l'eccezione è infondata, posto che l'associazione partecipa al presente giudizio di appello ex art. 95, comma 1, c.p.a., in quanto destinataria di notificazione del gravame ad opera delle appellanti quale parte del giudizio di primo grado (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 4648 del 2021; sull'inammissibilità dell'appello del terzo intervenore *ad adiuvandum*, v. sez. IV, n. 567 del 2020; si veda anche, da ultimo, sez. IV, n. 4648 del 2021).

5. Quanto al merito, il Collegio procede dapprima allo scrutinio delle questioni di legittimità costituzionale di carattere formale, quindi allo scrutinio di quelle di carattere sostanziale, infine alla delibazione delle censure di illegittimità autonoma del decreto impugnato.

6. In ordine al primo profilo (pagine 24 - 27 dell'appello), il T.a.r. ha concentrato la propria motivazione sul richiamo delle ordinanze della Corte costituzionale n. 274 e 275 del 2019, rese su ricorso per conflitto di attribuzione svolto da alcuni parlamentari in relazione all'emendamento presentato in sede di conversione del decreto legge n. 135 del 2018, con cui è stato inserito il citato art. 11-ter, disposizione che, nell'impostazione dei ricorrenti, configurerebbe una *“norma intrusa”*, sì che l'approvazione dell'emendamento (e, in radice, la sua stessa proposizione) avrebbe costituito un *“abuso del procedimento legislativo”*.

6.1. La Corte ha dichiarato il ricorso inammissibile, sostenendo che:

- *“è vero – come più volte riconosciuto da questa Corte (sentenze n. 226 e n. 181 del 2019, n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012) – che in sede di conversione non è consentito introdurre emendamenti privi di qualsiasi collegamento contenutistico o funzionale rispetto al testo originario del decreto-legge, i quali avrebbero l'effetto di spezzare il nesso di interrelazione tra il decreto-legge e la legge di conversione, presupposto dalla sequenza delineata dall'art. 77, secondo comma, Cost.; e ciò allo scopo di evitare che l'iter procedimentale «peculiare e semplificato rispetto a quello ordinario» (sentenza n. 154 del 2015), previsto per l'approvazione della legge di conversione, possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano la decretazione d'urgenza e vada a detrimento delle ordinarie dinamiche del confronto parlamentare”*;

- “se – in astratto – la palese estraneità delle disposizioni introdotte in fase di conversione potrebbe costituire un vizio procedimentale di gravità tale da determinare una menomazione delle prerogative costituzionali dei singoli parlamentari, tuttavia – in concreto, nel caso di specie – il ricorso non offre elementi tali da portare all’evidenza di questa Corte né l’asserito difetto di omogeneità dell’emendamento oggetto del presente conflitto, né la conseguente palese violazione delle prerogative dei senatori ricorrenti”;

- “nel ricorso l’eterogeneità dell’emendamento è solo asserita sulla base di un mero raffronto tra la materia regolata dall’emendamento stesso e il titolo del decreto-legge” e, “d’altra parte, dalla narrativa offerta dal ricorso appare non essere del tutto mancato il confronto parlamentare, né sui contenuti dell’emendamento, né sulla sua ammissibilità”;

- “in queste specifiche circostanze, dalla prospettazione del ricorso «non emerge un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari», rilevabili «nella loro evidenza già in sede di sommaria deliberazione», che assurgono a requisito di ammissibilità di questo tipo di conflitti (ordinanza n. 17 del 2019)” (così, in particolare, nell’ordinanza n. 274);

- di converso, il ricorso alla questione di fiducia non avrebbe, nella specie, violato le prerogative dei singoli parlamentari, che comunque “hanno avuto la possibilità di esercitare le proprie funzioni costituzionali, partecipando al procedimento di conversione”, sì che “è la stessa prospettazione dei ricorrenti ad attestare l’inesistenza di «violazioni manifeste delle prerogative costituzionali» poste a garanzia dello status dei parlamentari nell’ambito del procedimento legislativo” (così nell’ordinanza n. 275).

6.2. Sul punto, le società appellanti osservano che qui si solleva una ordinaria questione incidentale di costituzionalità, mentre nel caso valorizzato dal T.a.r. si lamentava un conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: la diversità giuridica fra i due istituti renderebbe incongruo il richiamo operato dal T.a.r., stante “la diversità dello scrutinio operato dalla Corte costituzionale” in sede di conflitto di attribuzione, giacché “è di tutta evidenza come una cosa sia prospettare (ai fini dell’ammissibilità di un così particolare rimedio) una violazione dell’art. 77 Cost. che sia tale da determinare una lesione delle prerogative costituzionali del singolo parlamentare; tutt’altra cosa, invece, è lo scrutinio rimesso al giudice a quo, nello svolgimento della sua ordinaria funzione giurisdizionale, volto a rilevare l’eventuale violazione dei requisiti costituzionalmente previsti dall’art. 77 Cost. per la decretazione d’urgenza”.

6.2.1. Oltretutto, aggiungono le appellanti, nelle ordinanze *de quibus* la Corte si sarebbe limitata a scrutinare l’ammissibilità del conflitto, senza dunque attingere il merito della questione.

6.2.2. Ad avviso delle appellanti, dunque, questo Giudice dovrebbe svolgere in autonomia il sindacato teso a vagliare l’eventuale manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, tenendo presente che, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale (si cita la sentenza n. 22 del 2012, poi richiamata nelle successive pronunce n. 32 del 2014, n. 154 del 2015 e n. 94 del 2016), la legge di conversione potrebbe apportare modificazioni al decreto legge solo ove tali modificazioni ineriscano agli “*stessi oggetti*” o afferiscano alle “*medesime finalità*” già *ab origine* propri del decreto stesso: nella specie, viceversa, l’art. 11-ter non avrebbe alcun nesso, né contenutistico né finalistico, con il decreto n. 135 del 2018.

6.3. Il Collegio osserva che l’orientamento sul punto della Corte costituzionale è fortemente restrittivo (cfr., da ultimo, Corte cost, n. 226 del 2019 e n. 181 del 2019; v. anche sentenza n. 94 del 2016).

6.3.1. Secondo la Corte, infatti, la violazione dell’art. 77 Costituzione si ha soltanto allorché la legge di conversione (quale “*legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal governo e valido per un lasso temporale breve e circoscritto*”, così la sentenza n. 32 del 2014) abbia introdotto una disciplina del tutto estranea al testo dell’originario decreto legge, ossia priva di qualsiasi profilo di effettiva connessione con l’ambito semantico ovvero con il profilo teleologico della normazione governativa.

6.3.2. Di contro, la Corte ha ritenuto sufficiente ad escludere il vizio la mera sussistenza di una “*comune materia*” ovvero di una “*comune finalizzazione*”.

6.4. Orbene, nella specie il decreto n. 135 del 2018, recante “*Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione*”, menziona nel preambolo, tra le proprie finalità, “*il superamento di situazioni di grave difficoltà nelle dinamiche dei rapporti di mercato e con la pubblica amministrazione*”, “*il superamento di criticità riscontrate nella realtà sociale*”, nonché “*l’adozione di misure per imprimere ulteriore slancio alla modernizzazione dell’azione pubblica*”.

6.4.1. A tale così ampia e variegata finalizzazione il decreto unisce un orizzonte contenutistico *prima facie* esteso, privo di un preciso e ben definito oggetto settoriale (si va dal “*sostegno alle piccole e medie imprese creditrici della Pubblica Amministrazione*” alle “*misure di semplificazione in materia di imprese e lavoro*”; dalle “*norme in materia di semplificazione e accelerazione delle procedure negli appalti pubblici*

sotto soglia comunitaria” alla “tracciabilità dei dati ambientali inerenti rifiuti”; dall’edilizia penitenziaria all’istruzione scolastica e universitaria); l’unitarietà del decreto risiede, piuttosto, nel fine, che è quello, comune ai decreti cosiddetti “semplificazioni”, di rendere più fluida ed efficiente l’azione amministrativa mediante l’introduzione di disposizioni ad ampio raggio.

6.4.2. La strutturale ed originaria varietà contenutistica del decreto ben si prestava, dunque, all’inserimento di ulteriori disposizioni in sede di conversione, purché tese al conseguimento dei medesimi fini individuati dal decreto.

6.4.3. L’art. 11-ter, rubricato “Piano per la transizione energetica sostenibile delle aree idonee”, introduce nell’ordinamento l’omonimo Piano (connotato dall’acronimo PITESAI), “al fine di individuare un quadro definito di riferimento delle aree ove è consentito lo svolgimento delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi sul territorio nazionale, volto a valorizzare la sostenibilità ambientale, sociale ed economica delle stesse”.

6.4.4. La previsione di questo nuovo strumento programmatico si inquadra nel più ampio fenomeno di transizione energetica, connotato dal progressivo passaggio dalle fonti fossili (tra cui il gas) a fonti di produzione energetica ambientalmente sostenibili (*in primis* le cd. fonti “rinnovabili”): tale scopo è oggettivamente perseguibile anche mediante una rivisitazione al rialzo dei canoni corrisposti dai concessionari di aree per la coltivazione di idrocarburi, quale forma di indiretto disincentivo all’investimento in tali fonti ed alla relativa produzione.

6.4.5. La transizione energetica è un obiettivo prioritario dell’Unione europea: pertanto, le disposizioni nazionali tese ad agevolare la realizzazione sono *per tabulas* volte alla “modernizzazione dell’azione pubblica”, in quanto finalizzate a far sì che l’azione amministrativa sia più idonea a conseguire gli scopi individuati in sede euro-unitaria.

6.4.6. Inoltre, la materia ambientale – cui la transizione energetica palesemente attiene – era *ab origine* già normata dal decreto all’art. 6, dedicato alla “tracciabilità dei dati ambientali inerenti rifiuti”.

6.4.7. Non si ravvisa, dunque, quella radicale, palese ed oggettiva alterità contenutistico-finalistica fra decreto e disposizione introdotta in sede di conversione che sola, nella consolidata giurisprudenza della Corte, comporta l’illegittimità costituzionale *in parte qua* della legge di conversione.

6.4.8. Del resto, la legge di conversione è sì il veicolo di “stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal governo”, ma è pur sempre espressione della funzione legislativa: il contrasto con la Costituzione di una tale legge, pertanto, si ha soltanto allorché essa non persegua in alcun modo la finalità di stabilizzare la normazione governativa ma, per così dire, colga l’occasione della conversione del decreto per veicolare disposizioni del tutto estravaganti.

7. Quanto alle questioni di legittimità costituzionale di carattere sostanziale, le appellanti ritengono violati i parametri di cui agli articoli 3, 41, 42, 53, 97 e 117 della Costituzione.

7.1. Le questioni sono manifestamente infondate.

7.2. Il Collegio procede alla relativa disamina seguendo l’ordine argomentativo articolato nell’atto di appello.

7.3. In primo luogo, contrariamente a quanto ivi sostenuto (pag. 13), il T.a.r. ha ritenuto la questione “manifestamente infondata”, come espressamente dichiarato nel § 9: la successiva, articolata esegesi dell’articolo 11-ter non veicola un’autonoma ponderazione della legittimità costituzionale della disposizione, *ex lege* riservata alla Corte, ma è semplicemente funzionale alla motivazione di tale convincimento (cfr. Corte cost., n. 151 del 2019; Cons. Stato, sez. IV, n. 594 del 2021, n. 223 del 2020).

7.4. Le appellanti sostengono, inoltre (pagine 13 e 14), che “l’interesse pubblico da sempre protetto dall’ordinamento è quello di sfruttare il giacimento e lo Stato, che raggiunge un primo obiettivo nell’incremento della provvista energetica nazionale, ottiene anche il pagamento di royalties e di imposte. Elevare in questo modo i canoni significa affidare la legislazione all’estemporaneità ed all’arbitrio e significa altresì rompere totalmente l’armonia e razionalità della legislazione di settore, che già vedeva congrue forme di arricchimento per lo Stato”.

7.4.1. Tali affermazioni non sono sufficienti a dimostrare l’erroneità della sentenza impugnata, alla luce, se non altro, dell’ampia discrezionalità legislativa, del fatto che da anni i canoni non subivano incrementi in termini reali (ossia ulteriori rispetto al mero adeguamento al costo della vita) e della indubbia possibilità per il legislatore di incidere *pro futuro* sui rapporti di durata, specie nel più ampio contesto di una sistemica transizione energetica.

7.5. Non si ha, poi, alcuna violazione dei principi di certezza del diritto e legittimo affidamento (pagine 14 - 17), quale manifestazione di “cattiva amministrazione”.

7.5.1. L'attuale misura del canone non fa maturare in capo al concessionario alcun legittimo affidamento circa il mantenimento in futuro del relativo importo (cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione X, sentenza 11 luglio 2019, C – 180/18, C – 286/18, *Agrenergy s.r.l.* e C – 287/18, *Fusignano Due s.r.l.*).

7.5.2. L'incremento del canone è, viceversa, una possibilità intrinsecamente prevedibile nei rapporti di durata, che non mina, in sé, il principio di certezza del diritto, tanto più allorché, come nella specie, è stata disposta nell'ambito ed in funzione di un più ampio ed organico disegno di politica energetica nazionale.

7.6. Né può ragionevolmente sostenersi che “*il richiamato art. 11-ter riversa interamente sui concessionari minerari un costo che si sarebbe dovuto ripartire in maniera differente*” (pagine 17 – 19).

7.6.1. Invero, il canone grava su tutte le concessioni per l'evidente ragione che la transizione energetica mira, *de futuro*, proprio al prospettico abbandono (o, comunque, alla significativa riduzione) dell'uso di fonti fossili per la produzione di energia, quale che ne sia il luogo di produzione.

7.6.2. Per analoghe motivazioni, è irrilevante la destinazione delle somme riscosse a titolo di canone, la cui *ratio* non è solo quella di “*finanziare le funzioni pubbliche connesse alla gestione della risorsa mineraria*”, ma anche quella di rendere strutturalmente più onerosa per i privati la produzione di tale risorsa, senza che, con ciò, possa assumersi il carattere tributario del canone, difettandone *in toto* i requisiti, la *ratio* e la finalità; sul punto, non è superfluo osservare che l'iniziativa economica privata non è, nel nostro ordinamento (art. 41 della Costituzione), un diritto assoluto, ma è tutelata nei limiti in cui non si svolga in contrasto con “*l'utilità sociale*” e, comunque, può essere “*indirizzata e coordinata*” - ossia conformata - al fine di conseguire “*fini sociali*”.

7.6.3. La possibilità di un eventuale, ulteriore incremento del canone, prevista dal comma 12, è funzionale alla copertura degli oneri relativi alla predisposizione del PITESAI ed è, dunque, pienamente giustificata e, oltretutto, implicitamente quantificata nel limite massimo *ad quem* (pari al differenziale necessario per coprire gli oneri *de quibus*).

7.7. Né ha senso lamentare che il legislatore “*ha imposto aumenti enormi senza tener conto della profonda diversità di capacità produttiva dei diversi giacimenti presenti nel territorio nazionale*” (pagine 19 – 21).

7.7.1. Il canone, per sua natura, si riferisce esclusivamente alla superficie occupata (così, per vero, era anche nella previgente legislazione), mentre il livello della produzione rileva ai distinti fini dell'ammontare delle *royalties*.

7.7.2. Non si vede, di converso, perché il livello percentuale di incremento del canone dovrebbe determinare una diversa conclusione, posto che il canone, quale che ne sia l'ammontare, remunera la collettività a fronte dell'uso esclusivo di un bene demaniale (o, comunque, pubblico) da parte di un singolo (cfr., in ordine al principio di parità di trattamento nel settore della ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi, Corte cost., n. 10 del 2015).

7.8. La novella introdotta nel 2020 e volta a porre un limite all'importo complessivamente dovuto a titolo di canone da parte degli operatori titolari di più concessioni è verosimilmente da ascrivere agli effetti depressivi sul mercato dell'energia conseguenti alla notoria emergenza pandemica, cui ha tentato di porre rimedio; comunque, la novella fa riferimento alla posizione soggettiva del concessionario titolare di più concessioni e non intacca né altera la logica oggettiva sottesa alla previsione legislativa di un canone per l'occupazione di aree.

7.9. Non vi è, inoltre, alcuna violazione della disciplina europea, posto che difetta il carattere arbitrario e discriminatorio del menzionato incremento del canone, non risultando che tale aumento abbia reso oggettivamente ed assolutamente anti-economica l'attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi (cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione IX, sentenza 7 novembre 2019, C-364/18, C365/18 – *Eni SpA, Shell Italia E & P SpA*; v. anche Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione III, sentenza 11 giugno 2015, C-98/14, *Berlington Hungary*).

7.9.1. Non può, sul punto, richiamarsi l'orientamento da ultimo affermato dalla Corte costituzionale in ordine al giudizio di proporzionalità (il riferimento è a Corte cost. n. 185 del 2021), in quanto elaborato in relazione al diritto amministrativo sanzionatorio, dunque in un diverso contesto normativo.

7.10. Non si apprezza, poi, alcun “*contrasto con l'art. 42 in combinato disposto con l'art. 117, comma 1, Cost.*” (pagine 21 - 24), posto che l'incremento del canone non concreta alcuna ablazione di proprietà privata, ma semplicemente l'aumento del costo per usufruire di beni pubblici a scopo di lucro.

7.10.1. Non consta, inoltre, che l'aumento abbia reso impossibile l'esercizio dell'attività, né le appellanti hanno titolo a lamentare che l'allegata prossima chiusura di giacimenti medio-piccoli determini un danno al fabbisogno energetico dello Stato.

7.11. Infine, non è congruo lamentare la violazione delle prerogative partecipative (pagine 27 – 28), attesa la natura legislativa del procedimento, come noto retto da una disciplina propria, autonoma ed insensibile ad

integrazioni *ab externo*, tanto più se tratte dalla disciplina dettata per i ben diversi procedimenti amministrativi.

8. Quanto, infine, agli assunti vizi propri del decreto (pagine 28 – 31 dell'appello), è sufficiente rilevare che il decreto non ha natura regolamentare (e, dunque, non richiede né un periodo di *vacatio legis* né il previo parere del Consiglio di Stato), giacché:

- ha un contenuto pedissequo rispetto alla disposizione di legge, non introducendo alcun *aliquid novi*;
- concerne esclusivamente le modalità concrete per procedere al pagamento;
- è privo dei requisiti di generalità, astrattezza ed innovatività che connotano la sostanza normativa di un atto.

8.1. Basti rinviare, sul punto, ai criteri elaborati dalla giurisprudenza per individuare la natura regolamentare di un atto amministrativo (su tutte v. Cons. Stato, Ad. plen., n. 4 del 2019, § 20 e ss.; Cass. civ., n. 5062 del 2007 e n. 1972 del 2000; v. anche Cons. Stato, Ad. plen., n. 9 del 2012).

9. Per le esposte ragioni, pertanto, il ricorso in appello va respinto con l'onere delle spese, liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna Gas Plus Italiana s.r.l., Società Padana Energia s.p.a. ed Assorisorse - Risorse Naturali ed Energie Sostenibili (già Assomineraria - Associazione Mineraria Italiana), in solido fra loro, a rifondere al Ministero dell'economia e delle finanze, al Ministero dello sviluppo economico ed all'Agenzia del demanio, in solido fra loro, le spese del presente grado di giudizio, liquidate in complessivi € 15.000,00 (euro quindicimilaeuro/00), oltre oneri di legge ove dovuti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 ottobre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere, Estensore

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere

Michele Pizzi, Consigliere

L'ESTENSORE

Luca Lamberti

IL PRESIDENTE

Vito Poli

IL SEGRETARIO