



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 3846 del 2012, proposto da: Società Gestione Acquedotti (SO.GE.A.) S.p.A., con sede in Rieti, in persona dell'amministratore delegato pro-tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Costantino Tessarolo, e presso lo studio di questi elettivamente domiciliata in Roma, alla via Cola di Rienzo n. 271, per mandato a margine dell'appello;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri e Comitato interministeriale per la programmazione economica, in persona del Presidente del Consiglio in carica, rappresentati e difesi ex lege per dall'Avvocatura generale dello Stato, e presso gli uffici della medesima domiciliati ex lege in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. per il Lazio, Sede di Roma, Sezione I, n. 1444 del 14 febbraio 2012, resa tra le parti, concernente accertamento dell'obbligo di determinazione delle tariffe dei servizi acquedottistici, di fognatura e di depurazione relative agli anni 2010 e 2011.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Comitato interministeriale per la programmazione economica;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 16 aprile 2013 il Cons. Leonardo Spagnoletti e uditi l'avv. Costantino Tessarolo per la società appellante e l'avvocato di Stato Fabrizio Fedeli per le Autorità appellate;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.) La società appellante, che gestisce servizi idrici, con il ricorso in primo grado ha chiesto l'accertamento dell'obbligo del Comitato interministeriale per la programmazione economica di provvedere all'emanazione delle direttive per la determinazione delle tariffe dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione per gli anni 2010 e 2011, in esecuzione a giudicato relativo alla sua acclarata competenza a seguito di annullamento di precedente diniego, in relazione al quale l'organismo aveva proceduto per gli anni dal 2003 e sino al 2009.

Con la sentenza di cui in epigrafe il T.A.R. per il Lazio, Sede di Roma, Sezione I, ha rigettato il ricorso, concludendo, in funzione dell'intervenuto mutamento del quadro normativo, che la competenza del C.I.P.E. sia cessata, secondo l'interpretazione autentica dell'art. 23 bis comma 8 del d.l. 112/2008, come fornita dall'art. 10 comma 28 del d.l. n. 70/2011, dovendosi ritenere sottentrata nelle attribuzioni l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, ai sensi del comma 19 dell'art. 21 del d.l. n. 291/2011.

Con l'appello in esame è stata impugnata la predetta sentenza, deducendo, in sintesi, i seguenti motivi:

1) *Violazione del giudicato formatosi sulla sentenza del Tar Lazio. Violazione e falsa applicazione dell'art. 2 della legge n. 241/1990, dell'art. 31 comma 29 della legge n. 448/1998, dell'art. 8 comma 1 del d.P.R. n. 373/1984, dell'art. 97 Cost., degli artt. 13 e 14 della legge n. 36/1994, degli artt. 151 e 154 del d.lgs. n. 163/1996, della direttiva del C.I.P.E. del 24 aprile 1996, dell'art. 1 comma 1 della legge n. 481/1995, del principio di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, del principio di libertà di iniziativa economica ex art. 41 Cost., del principio di par condicio ed eguaglianza ex art. 3 Cost. Eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà manifesta, disparità- di trattamento, erronea violazione dei presupposti, travisamento dei fatti, difetto d'istruttoria, manifesta contraddittorietà e illogicità. Erroneità della sentenza per omessa valutazione di circostanze di fatto e di diritto, errore sui presupposti e omessa motivazione*

La competenza del C.I.P.E. in ordine all'emanazione delle direttive per la determinazione della tariffa del servizio idrico, come fondata dall'art. 2 comma 3 del d.l. n. 79/1995, convertito con modificazioni nella legge n. 172/1995 e dall'art. 31 comma 29 della legge n. 448/1998, non era stata ricondotta, nella sentenza il cui giudicato s'invoca, ad alcun limite temporale e non può che venir confermata, dunque, sinché non sia attuato il regime relativo al c.d. metodo normalizzato, dovendo ammettersi, altrimenti, che per le annualità 2010 e 2011 si determini un vacuum, non potendo provvedere né il gestore del servizio, né le autorità di ambito.

2) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 10 del d.l. n. 70/2011, convertito con modificazioni nella legge n. 106/2011, dell'art. 23 bis comma 8 del d.l. n. 112/2008, convertito con modificazioni nella legge n. 133/2008, dell'art. 2 comma 3 del d.l. n. 79/1995, convertito con modificazioni nella legge n. 172/1995 e dell'art. 31 comma 29 della legge n. 448/1998. Violazione dell'art. 12 delle disp. prel. cod. civ. Violazione del principio di affidamento e di certezza del diritto. Violazione del principio di continuità dell'azione amministrativa e di prorogatio degli organi amministrativi. Erroneità della sentenza per omessa valutazione di*

circostanze di fatto e di diritto, travisamento dei fatti, errore sui presupposti e difetto di motivazione

Il giudice amministrativo capitolino non s'è avveduto che l'art. 10 comma 28 del d.l. n. 70/2011, convertito nella legge n. 106/2011, non avrebbe potuto far cessare il regime transitorio di cui all'art. 2 comma 3 del d.l. n. 79/1995, convertito nella legge n. 172/1995, perché tale disposizione era stata già abrogata dall'art. 63 comma 1 del d.lgs. n. 152/1999 e dall'art. 175 comma 1 lettera e) del d.lgs. n. 152/2006.

Al contrario il T.A.R. ha trascurato l'attribuzione di competenza di cui all'art. 31 comma 29 della legge n. 448/1998.

Né può condividersi il rilievo secondo il quale la disposizione interpretativa di cui all'art. 10 comma 28 - di cui pure si revoca in dubbio la natura di norma interpretativa - riguarderebbe non già specificamente l'art. 2 comma 3 del d.l. n. 79/1995, sebbene l'intero regime transitorio di determinazione delle tariffe e i relativi poteri del C.I.P.E..

In senso contrario non può, peraltro, ritenersi che la competenza sia stata attribuita, anche per le annualità 2010 e 2011, all'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acque, poiché la suddetta Agenzia - che peraltro non ha mai operato, e le cui attribuzioni sono state demandate all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas - è stata istituita a decorrere dalla data d'entrata in vigore del d.l. n. 70/2011 e quindi dal 14 maggio 2011, laddove la competenza del C.I.P.E. sarebbe cessata sin dal 26 settembre 2009.

Costituitasi in giudizio, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Comitato interministeriale per la programmazione economica, hanno a loro volta dedotto l'infondatezza dell'appello, rilevando come la disposizione d'interpretazione autentica sia affatto chiara e inequivoca nel senso della cessazione dell'intero

regime transitorio, e quindi anche della competenza del C.I.P.E., alla data di entrata in vigore del d.l. n. 135/2009.

Con successive memorie la società appellante e l'Autorità statale appellata hanno ribadito i rispettivi assunti difensivi.

Nella camera di consiglio del 16 aprile 2013, l'appello è stato discusso e riservato per la decisione.

2.) L'appello in epigrafe è destituito di fondamento giuridico e deve essere respinto, con la conferma della sentenza gravata.

Il Collegio, rinviando all'accurata ricostruzione del complesso quadro normativo sviluppata dal giudice amministrativo capitolino, non può esimersi dal rilevare come la disposizione di cui all'art. 10 comma 28 del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito con modificazioni nella legge 12 luglio 2011, n. 106, ha in modo letterale, chiaro, inequivoco disposto che:

"L'articolo 23-bis, comma 8, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'articolo 15 del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, si interpreta nel senso che, a decorrere dalla entrata in vigore di quest'ultimo, è da considerarsi cessato il regime transitorio di cui all'articolo 2, comma 3, del decreto-legge 17 marzo 1995, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 maggio 1995, n. 172".

L'art. 2 comma 3 del d.l. n. 79/1995 è la disposizione che aveva sostituito il secondo comma dell'art. 17 legge 10 maggio 1976, n. 319 (già inserito dall'art. 25, comma 4, del d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, convertito, con modificazioni, nella legge 26 aprile 1983, n. 131), attribuendo al Comitato interministeriale per la programmazione economica la competenza a definire "...i criteri, i parametri ed i limiti per la determinazione e l'adeguamento delle tariffe del servizio idrico... con particolare riferimento alle quote di tariffe riferite al servizio di fognatura e di

depurazione...", per il caso di mancata elaborazione del metodo normalizzato (di cui all'art. 13 comma 3 della legge n. 319/1976, e intesa a determinare le componenti di costo e la tariffa di riferimento dei servizi idrico) e "...fino all'elaborazione dello stesso".

L'art. 31 comma 29 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (legge finanziaria per il 1999), invocata dalla società appellante, aveva bensì confermato tale transitoria competenza del C.I.P.E.

Orbene, seppure è evidente la non perspicua tecnica legislativa sottesa alla formulazione del comma 28 dell'art. 10 del d.l. n. 70/2011, il suo tenore letterale, con l'espreso richiamo e indicazione dell'art. 2 comma 3 del d.l. n. 79/1995, che era la disposizione attributiva dell'attribuzione, rende del tutto evidente come la "cessazione del regime transitorio" non possa che riguardare anche la competenza del C.I.P.E..

D'altro canto essa si ricollega logicamente alla coeva istituzione, nei commi dell'art. 10 che precedono, dell'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, cui venivano, tra l'altro demandate, proprio le determinazioni relative alle tariffe del servizio idrico, ancorché sia noto che tale Agenzia non abbia mai operato, perché l'art. 21 comma 19 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella 22 dicembre 2011, n. 214, ossia con la manovra predisposta dal Governo Monti ai fini della salvaguardia dei conti pubblici, le relative funzioni siano state "trasferite" all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, chiamata a esercitarle "...con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità' stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481...".

Del resto, già in sede di conversione del d.l. n. 70/2011 erano stati presentati emendamenti (n. 10. 73 e 10. 60), sia pure respinti, soppressivi dei commi istitutivi dell'Agenzia e che ne attribuivano i compiti di regolazione direttamente all'Autorità suddetta.

Il tenore letterale e la ratio legis della disposizione confortano, quindi, l'interpretazione fornita dal T.A.R. per il Lazio, che questo Collegio non può che condividere perché unica in grado di assegnarle un significato razionale.

Nè può assumere rilevanza decisiva la questione se effettivamente la disposizione si qualifichi come norma interpretativa in senso proprio e stretto oppure come norma innovativa con efficacia retroattiva.

Nel primo senso, e per quanto possa valere, deve rammentarsi che la relazione di accompagnamento del decreto legge osservava come: "Al comma 28 si introduce una norma di interpretazione autentica, al fine di chiarire che dalla data di entrata in vigore del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, cessa il regime transitorio per la determinazione delle tariffe del servizio idrico."

A prescindere quindi dalla segnalata non perspicua formulazione della disposizione, la voluntas legis nel senso della "chiusura" del regime transitorio, e con esso della competenza "provvisoria" e transitoria del C.I.P.E. - protrattasi per alcuni anni, secondo evenienze non rare nella regolazione di vari settori - è affatto limpida.

Nel secondo senso, peraltro, si erano espressi i rilievi del Comitato per la legislazione, che aveva segnalato alle commissioni competenti "...l'opportunità di chiarire se si tratta di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo", raccomandazione che, però, non fu raccolta, né valorizzata né nell'esame alla Camera dei Deputati (al quale il d.l. fu presentato per la conversione come A.C. 4357), né nel successivo e assai rapido passaggio al Senato (come A.S. 2791).

La soluzione del quesito non è peraltro decisiva, poiché, quando anche si negasse che la disposizione rivesta caratteri e natura di norma interpretativa, e quindi con naturale effetto retroattivo, nondimeno essa dispiegherebbe efficacia retroattiva

con effetto non vietato non vertendosi in materia, come quella penale, nella quale esso sia precluso.

Come osservato, infatti, dalla Consulta: "Il divieto di retroattività della legge - pur costituendo fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore ordinario deve in principio attenersi - non ha dignità costituzionale, salva per la materia penale: il legislatore, pertanto, può emanare sia disposizioni di «interpretazione autentica», che determinano - chiarendola - la portata precettiva della norma interpretata fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa, sia norme innovative con efficacia retroattiva, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti" (Corte Cost., 7 luglio 2006, n. 274).

Orbene, escluso che la disposizione incida su una situazione cristallizzata in un giudicato (poiché l'annullamento del precedente diniego non può riverberare i suoi effetti oltre lo specifico oggetto, costituito dalla determinazione della tariffa per gli anni dal 2003 e sino al 2009, per i quali il C.I.P.E. ha prestato piena ottemperanza), non è dato ravvisare nello spostamento della competenza ad altra Autorità alcun vulnus di principi e valori costituzionali.

E' evidente, infatti, che il vacuum relativo alle tariffe per le annualità 2010 e 2011 deve essere colmato dall'Autorità ora attributaria in via ordinaria e istituzionale dei poteri regolatori, ossia dall'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, che ha già provveduto per le annualità 2012 e 2013 con la deliberazione n. 585/2012/R/IDR del 28 dicembre 2012, avviando altresì il procedimento per la restituzione agli utenti della componente tariffaria corrispondente alla remunerazione del capitale per il periodo 21 luglio-31 dicembre 2011 (con la deliberazione 31 gennaio 2013 n. 38/2013/R/IDR), quest'ultima assunta previo parere n. 257 del 25 gennaio 2013 della Sezione Seconda del Consiglio di Stato, ossia per il periodo a far data

dall'effetto abrogativo del referendum indetto con il d.P.R. 23 marzo 2011, come stabilita dall'art. 1, comma 1, del d.P.R. 18 luglio 2011, n. 116.

Ne consegue che l'Autorità, che già si è riconosciuta competente, sia pure a tali limitati fini, per periodo precedente l'attribuzione di competenza di cui all'art. 21 comma 19 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito nella L. 22 dicembre 2011, n. 214, dovrà darsi carico anche delle determinazioni tariffarie relative alle annualità 2010 e 2011.

3.) In conclusione, l'appello in epigrafe deve essere rigettato, confermandosi la sentenza impugnata.

4.) La novità e peculiarità della questione esegetica esaminata giustifica l'integrate compensazione tra le parti delle spese e onorari anche del giudizio d'appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta) rigetta l'appello in epigrafe, e per l'effetto conferma la sentenza impugnata.

Spese del giudizio d'appello compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 aprile 2013 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Numerico, Presidente

Diego Sabatino, Consigliere

Raffaele Potenza, Consigliere

Fulvio Rocco, Consigliere

Leonardo Spagnoletti, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 20/01/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)