**N. 05788/2011REG.PROV.COLL.**

**N. 02211/2011 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 Sesta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2211 del 2011, proposto da: Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche, in persona del presidente *pro tempore*, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in persona del Ministro in carica, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata per legge in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***contro***

Autorità d'ambito territoriale ottimale n. 3 Medio Valdarno, in persona del presidente in carica, rappresentata e difesa dagli avv.ti Riccardo Farnetani, Mauro Giovannelli, con domicilio eletto presso Gian Marco Grez in Roma, corso Vittorio Emanuele II, 18;

Publiacqua s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Anna Romano, Filippo Satta, Sarah Fontana, con domicilio eletto presso lo Studio legale Satta in Roma, Foro Traiano, 1/A;

Regione Toscana, non costituita in giudizio nel presente grado;

***per la riforma***

della sentenza del TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA TOSCANA, SEZIONE II, n. 06863/2010, resa tra le parti, concernente TARIFFE SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti appellate;
Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 luglio 2011 il Cons. Bernhard Lageder e uditi per le parti gli avvocati Farnetani e Romano e l'avvocato dello Stato De Stefano;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con atto di transazione del 23 marzo 2007, stipulato tra l'Autorità d'ambito territoriale ottimale - A.A.T.O. n. 3 Medio Valdarno da un lato – costituita ai sensi della l. 5 gennaio 1994, n. 36 (*disposizioni in materia di risorse idriche*), e della l. r. Toscana 21 luglio 1995, n. 81 (*norme di attuazione della legge n. 36 del 5 gennaio 1994, 'Disposizioni in materia di risorse idriche'*), come forma di cooperazione dei comuni e delle provincie ricomprese nell'ambito territoriale del c.d. Medio Valdarno con la funzione di organizzare e gestire il servizio idrico integrato (s.i.i.) di acquedotto, fognatura e depurazione – e Publiacqua s.p.a. dall'altro lato – società a capitale pubblico maggioritario, partecipata da quarantatre comuni in qualità di soci e da altre tre società a loro volte a partecipazione pubblica, concessionaria in esclusiva, in forza di convenzione del 20 dicembre 2000, del s.i.i. in questione per un periodo di venti anni con decorrenza dal 1 gennaio 2002 –, a definizione di una vertenza insorta tra le due parti in ordine all'individuazione del regime tariffario applicabile ad alcuni servizi accessori (volturazione licenze, subentro, riapertura contatori,

prove di taratura contatori, diritti di chiamata, ecc.), alla vendita d'acqua all'ingrosso e agli scarichi industriali in pubblica fognatura, veniva riconosciuto in favore del gestore Publiacqua s.p.a., a tacitazione di ogni sua pretesa (originariamente fatta valere nell'ammontare di oltre 22 milioni di euro), un conguaglio sui ricavi nella misura forfetaria di euro 6.200.000,00 per il periodo pregresso (ossia, fino al 2006), da recuperare attraverso le tariffe del triennio successivo, con rinuncia di Publiacqua s.p.a. a qualsiasi ulteriore pretesa per il periodo di riferimento.

2. A seguito di alcune segnalazioni, il Comitato per la vigilanza sulle risorse idriche - CO.VI.R.I. (cui è succeduta nel *munus* la Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche - CO.N.VI.R.I., odierna appellante), con deliberazione n. 3 del 16 luglio 2008, premettendo:

(i) che "*nel concetto di servizio idrico integrato debbono essere ricomprese non solo le attività necessarie al puro e semplice trasferimento della risorsa idrica dal luogo di captazione all'utente, bensì anche ogni altra attività collaterale di carattere tecnico, gestionale e amministrativo che renda fruibile il servizio idrico integrato da parte dell'utente stesso*";

(ii) che "*appare manifesta la volontà del legislatore regionale, al pari di quello nazionale, di considerare la gestione degli scarichi industriali in pubblica fognatura come appartenente al s.i.i. e, conseguentemente, soggetta allo stesso regime tariffario*";

(iii) che "*al gestore non andava riconosciuto alcun margine di guadagno oltre quanto già stabilito dal metodo normalizzato, essendo le attività oggetto di transazioni rientranti nel s.i.i.*";

(iv) che "*l'AATO Medio Valdarno ha indebitamente riconosciuto a Publiacqua S.p.A. la somma di 6,2 milioni di euro e che l'imputazione a tariffa rappresenta un danno all'utenza*";

tutto ciò premesso, disponeva che l'A.A.T.O. n. 3 Medio Valdarno provvedesse al recupero della somma di euro 6.200.000,00 di cui alla citata transazione.

3. Con la sentenza in epigrafe, il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, previa riunione dei ricorsi nn. 1896 e 1944 del 2008, proposti

dall'A.A.T.O. n. 3 Medio Valdarno e da Publiacqua s.p.a. avverso tale delibera, in loro accoglimento annullava l'atto gravato (a spese interamente compensate fra le parti), segnatamente ritenendo fondato il primo motivo di ricorso dedotto dall'Autorità d'ambito, con cui la stessa aveva lamentato che il CO.VI.R.I. fosse sconfinato dai poteri di vigilanza attribuitigli dall'art. 161, comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (*norme in materia ambientale*,c.d. codice dell'ambiente), e s.m.i., e si fosse ingerito illegittimamente nell'esercizio di poteri di amministrazione attiva in materia tariffaria e di complessiva gestione del s.i.i., riservati alle Autorità d'ambito, rimarcando "*che i rilievi diretti alla transazione stipulata tra Publiacqua e ATO 3, oltre ad incidere in via immediata sulla sfera di autonomia di quest'ultima, determinano una evidente rilevanza sullo stesso Piano d'ambito la cui predisposizione le compete (…) in via esclusiva e sui rapporti con il gestore del servizio regolati da specifica convenzione*", e aggiungendo che il CO.VI.R.I. "*ove ritenga siano posti in essere, da parte dei soggetti pubblici o privati deputati alla gestione del servizio, comportamenti o atti in violazione del d.lgs. n. 152, non può esercitare direttamente poteri sostitutivi o imporre direttamente ai medesimi di adeguarsi ai propri rilievi, ma deve attivarsi in tal senso promuovendo le opportune iniziative giurisdizionali*" (v. così, testualmente, l'impugnata sentenza).

Quanto al ricorso proposto da Publiacqua s.p.a. – in parte basato su censure analoghe a quelle dedotte dall'A.A.T.O. –, il Tribunale amministrativo regionale accoglieva le censure di violazione del principio di tipicità e nominatività dei provvedimenti amministrativi per carenza di un'espressa previsione normativa legittimante l'esercizio di poteri di amministrazione attiva in capo al CO.VI.R.I., nonché del principio di irretroattività, essendo il d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 (modificativo, in sede di integrazione e correzione, dell'art. 161 –*osservatorio sulle risorse idriche e sui rifiuti* – d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), invocato dal CO.VI.R.I. a suffragio dei poteri esercitati con la gravata delibera, entrata in vigore dopo la stipulazione dell'atto di transazione. Il Tribunale amministrativo regionale riteneva,

infine, fondata anche la censura di violazione dell'art. 7 l. 7 agosto 1990, n. 241, per la mancata comunicazione dell'avvio del procedimento a Publiacqua s.p.a. quale soggetto destinatario diretto degli effetti scaturenti dalla delibera.

4. Avverso tale sentenza, notificata il 22 gennaio 2011, interponeva appello la Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche - CO.N.VI.R.I. (quale successore nelle competenze del soppresso Comitato di vigilanza sulle risorse idriche - CO.VI.R.I., *ex* art. 9-*bis*, comma 6, d.-l. 28 aprile 2009, n. 39 (*interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile*), come convertito dalla l. 24 giugno 2009, n. 77, ulteriormente modificativo dell'art. 161 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), con ricorso in appello notificato il 10 marzo 2011 (data di spedizione) e depositato il 23 marzo 2011, deducendo i seguenti motivi:

a) "*violazione e falsa applicazione degli artt. 141, comma 1; 142; 148, comma 1; 154, comma 2, e 161, comma 2 lett. b, e comma 4 lett. a, d.lgs. 24 marzo 2006, n. 152*", avendo il Tribunale amministrativo regionale erroneamente negato la sussistenza, in capo al Comitato di vigilanza, del potere di impartire prescrizioni nell'esercizio della sua funzione istituzionale di controllo e di vigilanza delineata dalla citata normativa, sulla base di un'erronea ricostruzione dell'assetto normativo vigente in materia;

b) "*violazione e falsa applicazione dell'art. 161, comma 2 lett. b, d.lgs. 152/2006, ed illogica motivazione per travisamento dei fatti su punti controversi e decisivi della causa*", attesa l'erronea valutazione della relazione intercorrente tra atto di transazione e piano d'ambito, con conseguente erronea ricostruzione, anche sotto il profilo in esame, dei correlativi poteri di controllo e vigilanza spettanti all'Amministrazione appellante;

c) "*violazione e falsa applicazione dell'art. 11 delle disp. prel. c.c. in relazione all'art. 161 d.lgs. n. 152 del 2006, introdotto dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, e del principio di irretroattività degli atti amministrativi, e motivazione insufficiente, contraddittoria ed illogica su punti*

*controversi e decisivi della causa*", per l'erronea affermazione della violazione del principio di irretroattività della legge e/o degli atti amministrativi;

d) "*violazione e falsa applicazione dell'art. 7 e dell'art. 21-octies, comma 2, l. n. 241 del 1990*", stante l'erronea mancata applicazione del principio dell'irrilevanza della violazione dell'obbligo di comunicare l'avviso d'avvio procedimentale in materia di atti a contenuto vincolato e/o in caso di invarianza del contenuto del provvedimento finale.

L'Amministrazione appellante chiedeva dunque, previa sospensione dell'efficacia esecutiva dell'impugnata sentenza e in sua riforma, il rigetto dei ricorsi in primo grado.

5. Non essendo la notificazione del ricorso in appello nei confronti dell'A.A.T.O. n. 3 Medio Valdarno andata a buon fine per trasferimento del procuratore domiciliatario costituito in primo grado – mentre il ricorso risulta essere stato ritualmente notificato a Publiacqua s.p.a. in data 15 marzo 2011 (data di perfezionamento della notificazione) –, il difensore dell'appellante provvedeva alla sua rinnovazione, perfezionata presso il nuovo indirizzo di studio del difensore dell'A.A.T.O. il 7 aprile 2011.

6. Costituendosi in giudizio con atto depositato il 12 aprile 2011, l'A.A.T.O. n. 3 Medio Valdarno eccepiva l'irricevibilità dell'appello per essere il ricorso stato notificato ad essa appellata oltre il termine di sessanta giorni dalla notifica della sentenza, sebbene il trasferimento dello studio del difensore fosse stato tempestivamente comunicato ancora nel corso del giudizio di primo grado, e ne contestava comunque la fondatezza nel merito. La stessa appellata, nella memoria difensiva datata 31 maggio 2011 e depositata il 3 giugno 2011, oltre a ribadire l'eccezione d'irricevibilità, eccepiva l'inammissibilità dell'appello per la mancata impugnazione, con motivi specifici, del capo decisivo dell'impugnata sentenza, affermativo dell'inammissibile esercizio, da parte del CO.VI.R.I., di un potere

sostitutivo di amministrazione attiva lesivo della sfera di autonomia dell'Autorità d'ambito territoriale. Nella stessa memoria l'appellata Autorità d'ambito contestava, ad ogni modo, la fondatezza nel merito dell'interposta impugnazione, chiedendone il rigetto e riproponendo espressamente i motivi di ricorso dichiarati assorbiti in primo grado.

7. Si costituiva altresì l'appellata Publiacqua s.p.a. con atto depositato l'11 aprile 2011, seguito da memoria depositata il 12 aprile 2011, contestando la fondatezza del'appello e chiedendone il rigetto; riproponeva espressamente i motivi di ricorso dichiarati assorbiti nell'impugnata sentenza.

8. All'udienza pubblica del 19 luglio 2011 la causa veniva trattenuta in decisione.

9. L'eccezione d'irricevibilità del ricorso in appello è infondata.

Invero, premesso che il ricorso di appello è stato notificato nel rispetto del termine breve di sessanta giorni dalla notificazione della sentenza (eseguita il 22 gennaio 2011) nei confronti di una delle parti appellate (precisamente, nei confronti di Publiacqua s.p.a., in data 15 marzo 2011), si osserva che, versandosi in fattispecie di causa inscindibile, rispettivamente di litisconsorzio necessario in fase di gravame, il mancato buon esito della prima notifica nei confronti dell'appellata A.A.T.O. n. 3 Medio Valdarno, seguita dalla rinnovazione perfezionata il 7 aprile 2011 (e dunque oltre il termine breve), non è idoneo a determinare l'irricevibilità dell'appello, in quanto ai sensi dell'art. 95, comma 2, Cod. proc. amm., per impedire la decadenza dall'impugnazione è sufficiente che la stessa sia notificata tempestivamente ad almeno una delle parti appellate, e ai sensi del comma 3 del citato art. 95, in caso di mancata notifica dell'impugnazione nei confronti di tutti i litisconsorti necessari, l'integrazione del contraddittorio nei confronti della parte necessaria pretermessa va comunque disposta anche d'ufficio.

10. Deve, poi, affermarsi la persistente legittimazione processuale in capo all'appellante Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche

(CO.N.VI.R.I.), sebbene tale organismo – istituito dall'art. 9-*bis*, comma 6, d..l. 28 aprile 2009, n. 39, convertito dalla l. 24 giugno 2009, n. 77, in sostituzione del precedente Comitato di vigilanza sulle risorse idriche (CO.VI.R.I.), a sua volta (ri)costituito, in sede integrativa e correttiva, dall'art. 1, comma 5, d.lgs. 8 novembre 2006, n. 284 –, fosse nelle more soppresso dall'art. 10, comma 26, d.-l. 13 maggio 2011, n. 70 (*Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia*), convertito dalla l. 12 luglio 2011, n. 106, entrata in vigore il 13 luglio 2011, e sostituito dalla neointrodotta Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua. Invero, quest'ultima disposizione prevede che fino alla scadenza del termine di trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione "*le funzioni già attribuite dalla legge alla Commissione nazionale di vigilanza sulle risorse idriche dall'articolo 161 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, continuano ad essere esercitate da quest'ultima*", sicché alla data del passaggio in decisione della presente causa la Commissione doveva ritenersi ancora operativa, con conseguente mancata efficacia interruttiva sul presente rapporto processuale, a prescindere dal rilievo dirimente, di pretta natura processuale, che un eventuale evento interruttivo, per assurgere a rilevanza nel processo in corso, comunque doveva essere rilevato nei modi e nelle forme di cui agli artt. 299 ss. Cod. proc. civ., la cui disciplina è implicitamente richiamata dall'art. 79, comma 2, Cod. proc. amm.: ossia, previa dichiarazione o notificazione dell'evento ad opera del procuratore costituito per la parte colpita dall'evento interruttivo, la quale è l'unica legittimata a dolersi dell'eventuale irrituale continuazione del processo nonostante il verificarsi della causa interruttiva, talché la mancata interruzione non può essere rilevata d'ufficio dal giudice, né essere eccepita dalla controparte (v. sul punto, in fattispecie di soppressione di enti pubblici, Cass., sez. lav., 25 febbraio 2011, n. 4688; Cass., sez. lav., 4 novembre 2005, n. 21378).

Le considerazioni svolte da ultimo valgono anche con riguardo alla posizione dell'appellata A.A.T.O. n. 3 Medio Valdarno, in relazione al disposto dell'art. 1, comma 1-*quinquies*, d.-l. 25 gennaio 2010, n. 2 (*interventi urgenti concernenti enti locali e regioni*), come convertito dalla l. 26 marzo 2010, n. 42, il quale prevede la soppressione delle autorità d'ambito territoriale di cui agli artt. 148 e 201 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, decorso un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione.

11. Con ciò rilevata la rituale instaurazione e il regolare svolgimento del rapporto processuale nel presente grado di giudizio, si osserva nel merito che i motivi d'appello, tra di loro connessi e da esaminare congiuntamente, sono fondati e meritano accoglimento.

11.1. Il fulcro della *ratio decidendi*, che sorregge il primo capo dell'impugnata sentenza, è costituito dalle affermazioni:

- che dal quadro normativo applicabile *ratione temporis* alla vicenda richiamata in giudizio "*scaturisce la chiara attribuzione, in via esclusiva, all'Autorità d'ambito, dell'organizzazione del servizio idrico integrato, ivi compresa la determinazione della tariffa che costituisce, a un tempo, onere per l'utenza e provento per il gestore del servizio, fatta salva la competenza dello Stato per l'individuazione del c.d. metodo normalizzato di cui al d.m. 1 agosto 1996*";
- che "*per contro, come risulta dalla lettura dell'art. 161 del Codice dell'ambiente, il Co.Vi.Ri. è titolare attraverso la possibilità di esprimere osservazioni, rilievi e prescrizioni, di un potere d'impulso e di indirizzo, senza però che, in una interpretazione costituzionalmente orientata, l'esercizio di questi poteri possa sconfinare un una attività di amministrazione attiva*";
- che "*i poteri di vigilanza esercitati dal Co.Vi.Ri. devono arrestarsi dinnanzi alla soglia degli ambiti di competenza normativamente riservati alle Autorità d'ambito, con particolare riguardo a quei profili tecnico discrezionali attinenti alla determinazione della tariffa giacché, diversamente*

*opinando, si finirebbe con il consentire la sovrapposizione dell'apprezzamento di merito del primo a quello delle seconde*";

- che "*appare confermata la tesi secondo cui il Co.Vi.Ri. (…) ove ritenga siano posti in essere, da parte dei soggetti pubblici o privati deputati alla gestione del servizio, comportamenti o atti in violazione del d.lgs. n. 152 non può esercitare direttamente poteri sostitutivi o imporre direttamente ai medesimi di adeguarsi ai propri rilievi, ma deve attivarsi in tal senso promuovendo le opportune iniziative giurisdizionali*" (v. così, testualmente, l'impugnata sentenza).

Le citate affermazioni hanno condotto alla declaratoria d'illegittimità della gravata delibera del CO.VI.R.I. per violazione della sfera di autonomia riservata all'Autorità d'ambito, "*quale emanazione dei comuni che la costituiscono*" e lesione delle relative prerogative di rango anche costituzionale.

11.2. La riconduzione – operata nell'impugnata sentenza – delle autorità d'ambito nel novero degli organismi costituenti emanazione dei poteri organizzativi delle autonomie locali garantiti sul piano costituzionale non può essere condivisa, in quanto la stessa si pone in netto contrasto con la consolidata giurisprudenza costituzionale, la quale ha ripetutamente affermato che la disciplina delle autorità d'ambito territoriale ottimale rientra sia nella materia della tutela della concorrenza, poiché l'individuazione di un'unica autorità d'ambito consente la razionalizzazione del mercato, sia nella materia della tutela dell'ambiente, poiché l'allocazione delle competenze sulla gestione dell'autorità d'ambito territoriale ottimale serve a razionalizzare le risorse e le interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della "biosfera" intesa come "sistema" nel suo aspetto dinamico; materie, entrambe di competenza esclusiva statale (v. in tal senso, di recente, Corte cost. 13 aprile 2011, n. 128, dichiarativa dell'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale del sopra citato art. 1, comma 1-*quinquies*, d.-l. 25 gennaio 2010, n. 2, come convertito dalla l. 26 marzo 2010, n. 42, e della spettanza allo Stato della facoltà di disporre la soppressione delle Autorità d'ambito, escludente le invocate

competenze regionali in materia di servizi pubblici locali e di organizzazione della cooperazione degli enti locali; nonché gli ulteriori precedenti ivi richiamati, in particolare la sentenza n 24 luglio 2009, n. 246; v. altresì, sotto altro e diverso profilo, la giurisprudenza costituzionale in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica – a partire dalla sentenza 17 novembre 2010, n. 325 –, la quale non ha riconosciuto spazio alcuno alla potestà legislativa regionale o all'autonomia statutaria o regolamentare degli enti locali, poiché tale materia mira, a sua volta, a tutelare la concorrenza, di conseguenza rientrando nella competenza esclusiva statale).

Non essendo le autorità d'ambito qualificabili come organismi esponenziali delle autonomie locali, e dunque riconducibili al numero chiuso degli organi espressivi del generale principio rappresentativo, ma essendo gli stessi – quale manifestazione eventuale di un modulo organizzativo uniforme di cooperazione ai fini dell'amministrazione del servizio idrico integrato (vale a dire, dell'organizzazione, del controllo e dell'affidamento della gestione del servizio in esame, nonché della programmazione delle infrastrutture idriche) – muniti di personalità giuridica distinta dagli enti locali compresi nel relativo territorio e titolari di autonomi rapporti giuridici senza l'intermediazione degli enti locali che ne fanno parte, l'incidenza degli atti del CO.VI.R.I., posti in essere nell'esercizio dei poteri di controllo e di vigilanza sull'operato delle Autorità d'ambito, sul correlativo assetto regolatorio e tariffario non integra alcuna lesione né delle autonomie locali collegate al principio rappresentativo né delle competenze assegnate agli enti territoriali locali, quale invece erroneamente ritenuta nell'impugnata sentenza con riguardo alla gravata delibera.

11.3. Per completezza di esposizione, pare il caso di rilevare, in tale contesto, che le considerazioni sopra svolte si riferiscono al quadro normativo – rilevante *ratione temporis* nella fattispecie *sub iudice* – vigente anteriormente agli esiti dei *referendum* del

12 e 13 giugno 2011, che hanno determinato – con formalizzazione mediante i dd.PP.RR. 18 luglio 2011, nn. 113 e 116 e con decorrenza 21 luglio 2011 - sia l'abrogazione dell'art. 23-*bis* d.-l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, e s.m.i., che disciplinava l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, sia l'abrogazione parziale dell'art. 154 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, limitatamente alla previsione dell'inserimento nella composizione della tariffa di una quota destinata alla remunerazione del capitale investito, ossia dell'utile del gestore. Resta dunque impregiudicata, oggi, ogni considerazione di sistema derivante dagli effetti di queste abrogazioni referendarie.

11.4. Quanto all'estensione dei poteri di vigilanza e di controllo del CO.VI.R.I., delineati dall'art. 161 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, come modificato dall'art.2, comma 15, d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, si premette che il comma 4 del citato articolo testualmente statuisce: "*4. Il Comitato, nell'ambito delle attività previste all'articolo 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 90, in particolare: (…) b) verifica la corretta redazione del piano d'ambito, esprimendo osservazioni, rilievi e prescrizioni sugli elementi tecnici ed economici e sulla necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra le Autorità d'ambito e i gestori in particolare quando ciò sia richiesto dalle ragionevoli esigenze degli utenti (…)*". Il richiamato art. 6, comma 2, d.P.R. 14 maggio 2007, n. 90, poi testualmente recita: "*Il Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche svolge i seguenti compiti: a) garantisce l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio idrico integrato; b) assicura la regolare determinazione ed il regolare adeguamento delle tariffe sulla base dei criteri fissati dal Comitato interministeriale prezzi (CIP); c) garantisce la tutela dell'interesse degli utenti; (…)*".

11.4.1. Orbene, ritiene il Collegio, in primo luogo, che questa disciplina sia applicabile anche alla fattispecie dedotta in giudizio, sebbene l'atto di transazione fosse stato stipulato il 23 marzo 2007 e dunque in data anteriore alla relativa entrata in vigore, in quanto secondo la clausola n. 3 dell'atto di transazione

l'importo di euro 6.200.000,00 riconosciuto in favore di Publiacqua s.p.a. era destinato ad essere recuperato sulle tariffe del triennio 2008-2010. Ne deriva che al momento dell'adozione della gravata delibera (16 luglio 2008) l'efficacia dell'atto di transazione non era ancora esaurita, talché l'applicazione della sopra citata disciplina attributiva e conformativa del potere di vigilanza esercitato con la delibera non costituisce violazione del principio di irretroattività, lamentata dai ricorrenti in primo grado e affermata nell'impugnata sentenza.

11.4.2. In secondo luogo, l'espressa previsione normativa della facoltà del CO.VI.R.I. di impartire prescrizioni "*sulla necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra le Autorità d'ambito e i gestori in particolare quando ciò sia richiesto dalle ragionevoli esigenze degli utenti*", vale a legittimare appieno, sotto un profilo di legalità/tipicità/nominatività dei provvedimenti amministrativi, il contenuto dispositivo della gravata delibera, contenente l'ordine, rivolto all'A.A.T.O. n. 3 Medio Valdarno, di recuperare la somma in via transattiva riconosciuta a Publiacqua s.p.a.

11.4.3. Se, poi, si pone mente:

(i) all'univocità e chiarezza della disciplina normativa che delinea l'ambito di applicazione del s.i.i. e del relativo metodo tariffario c.d. normalizzato, ricomprendendovi i servizi accessori e gli scarichi industriali in pubblica fognatura (v. artt. 141 ss. d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, e art. 5, comma 6, l.r. Toscana 31 maggio 2006, n. 20 - *Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento*);

(ii) alla tendenziale situazione di conflitto d'interessi immanente alla particolare configurazione delle parti contrattuali dell'atto transattivo, entrambi per la maggior parte controllati dagli stessi, identici enti territoriali comunali (infatti, per quanto esposto sopra *sub* 1., il gestore del servizio, Publiacqua s.p.a., è società a capitale pubblico maggioritario, partecipata da quarantatre comuni in qualità di soci e da altre tre società a loro volte a partecipazione pubblica);

(iii) alla tendenziale astrattezza della causa giuridica connotante le attribuzioni patrimoniali scaturenti da un accordo transattivo, nel senso della difficile verificabilità della natura reale – anziché fittizia (o parzialmente fittizia) – di una dichiarata vertenza in atto, non ancora formalizzata;

tutto ciò considerato, l'attribuzione a titolo transattivo, in favore di Publiacqua s.p.a., di un importo di euro 6.200.000,00 da recuperare sulle tariffe del triennio successivo, correttamente è stato ritenuto dal CO.VI.R.I. – giustamente intervenuto a tutela degli interessi dell'utenza – come ingiustificato riconoscimento, in favore del gestore del s.i.i. e a pregiudizio degli utenti, di un margine di guadagno eccedente il corrispettivo del servizio da determinare col c.d. metodo normalizzato. Ne consegue che la gravata delibera non invade competenze riservate o garantite, e anzi deve ritenersi esente dai vizi d'illegittimità, anche *sub specie* di eccesso di potere per difetto d'istruttoria e contraddittorietà, dedotti nei ricorsi in primi grado, compresi i profili di censura dichiarati assorbiti nell'impugnata sentenza ed espressamente riproposti (peraltro tempestivamente, per gli effetti di cui all'art. 101, comma 2, Cod. proc. amm.; v. sopra *sub* 6. e 7.) nel presente grado.

11.4.4. Quanto all'incidenza sul piano d'ambito degli esiti del controllo eseguito dal CO.VI.R.I. sull'atto di transazione – con delibera peraltro univocamente riferibile all'organismo collegiale (v. la relativa intestazione), con conseguente infondatezza della censura d'incompetenza mossa da Publiacqua s.p.a. in primo grado sotto il profilo che si tratterebbe di atto adottato in forma monocratica dal Presidente del Comitato –, trattasi di effetto strettamente consequenziale alla prescrizione di recuperare la somma concordata in via transattiva, comportando tale prescrizione per necessità logico-giuridica la revisione del piano nella parte in cui prevedeva l'aumento della tariffa in misura rispondente al correlativo importo, senza che vi si

possa scorgere un'illegittima e non consentita ingerenza dell'autorità di controllo/vigilanza nella predisposizione del piano d'ambito.

11.5. Merita, infine, accoglimento anche il quarto motivo d'appello *sub* 4.d) – col quale l'appellante deduce l'erronea applicazione, nell'impugnata sentenza, degli artt. 7 e 21-*octies*, comma 2, l. 7 agosto 1990, n. 241 –, in quanto il contenuto della delibera adottata dal CO.VI.R.I. comunque non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato, attesa la vincolatività e uniformità del regime tariffario su tutto il territorio nazionale, *ex* art. 154 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, e decreto ministeriale attuativo di cui al comma 2 del citato articolo di legge (v., sul punto, Corte cost. 4 febbraio 2010, n. 29), alla cui osservanza, nell'interesse dell'utenza, è volta la gravata delibera.

11.6. Per le esposte ragioni, in accoglimento dell'appello e in riforma dell'impugnata sentenza, s'impone il rigetto dei ricorsi in primo grado.

12. Considerata la natura della causa, si ravvisano i presupposti di legge per dichiarare le spese del doppio grado interamente compensate tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, respinge i ricorsi proposti dagli odierni appellati in primo grado; dichiara le spese del doppio grado interamente compensate tra tutte le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 luglio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Maurizio Meschino, Consigliere

Fabio Taormina, Consigliere

Giulio Castriota Scanderbeg, Consigliere

Bernhard Lageder, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE** **IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 27/10/2011

IL SEGRETARIO

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