

La giurisprudenza amministrativa sulla regolazione dei servizi idrici tra conferme e questioni nuove

Milano, 25 novembre 2019

I temi

- PRINCIPI (cenni)
- FONTI
- PROCEDIMENTO
- PROVVEDIMENTO

I Principi

Il *full cost recovery*

Applicazioni del principio:

- a) la tariffa d'ufficio come *extrema ratio* nella giurisprudenza Tar Lombardia (es. sent. n. 1702 del 2016);
- b) rapporto tra esclusione dall'aggiornamento tariffario e tariffa d'ufficio: permanenza degli obblighi informativi (Tar, sent. n. 2009 del 2016);
- c) Interpretazione della clausola di esclusione dall'aggiornamento tariffario per mancata consegna degli impianti: necessità delle prescrizioni operative (Tar, sent. n. 190 del 2018).

I Principi (2)

Il bilanciamento del principio del *full cost recovery* con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa e con l'esigenza di tutela dell'utenza.

Applicazione dei principi espressi dalla giurisprudenza in tema di rettifiche delle tariffe di distribuzione gas (Tar, sentt. n. 1243 e 2605 del 2015).

In tema di disciplina dei conguagli MTI-2: *«deve escludersi che il principio di aderenza della tariffa ai costi comporti di per sé, quale automatico corollario, la possibilità per l'operatore di ottenere in ogni tempo la rideterminazione in proprio favore della tariffa medesima, in esito alla correzione dei dati da esso stesso forniti all'Autorità»* (Tar, sent. 2114 del 2017, confermata da Consiglio di Stato, sez. VI, sent. 1958 del 2019).

Le fonti

Continuità: la regolazione dei servizi idrici nel quadro della legge istitutiva dell'Autorità (l. n. 481 del 1995, richiamata dall'articolo 21, comma 19, d.l. n. 201 del 2011: «medesimi poteri»).

- Il metodo tariffario applica i principi contenuti negli articoli 2 e 3 della l. n. 481 del 1995 (Tar, sent. n. 2113 del 2017)
- Il limite all'ammissibilità delle rettifiche tariffarie costituito dalla tutela dell'utenza in quanto obiettivo dell'azione dell'Autorità in base alla legge istitutiva (vedi prima)
- I Comuni gestori in economia soggiacciono al potere dell'Autorità di chiedere informazioni previsto dall'articolo 2, comma 20, lett. a), legge istitutiva (es. Tar, sent. n. 1838 del 2016)

Le fonti (2)

Novità: l'applicazione del d.lgs. n. 152 del 2006 (e delle sue norme definitorie)

Il perimetro del servizio regolato: la questione delle «acque meteoriche»

Il Tar, nel decidere i ricorsi sulla RQTI, afferma la «*piana riconducibilità della attività di gestione delle fognature miste (raccolta e convogliamento delle acque reflue urbane, e quindi domestiche e meteoriche) nell'ambito del servizio idrico integrato*» sulla base delle definizioni di acque reflue urbane, di rete fognaria, sulla disciplina della rete fognaria e in considerazione del regime del trattamento dei rifiuti liquidi presso impianti di trattamento delle acque (es. sent. 1996 del 2019).

Le fonti (3)

Continuità: il richiamo al potere dell'Autorità di eterointegrazione dei contratti.

Il tema: applicazione della nuova regolazione alle convenzioni in essere (da ultimo Tar, sent. 2452 del 2019).

Le pronunce del Tar sul primo Metodo (MTT) richiamano la giurisprudenza della Cassazione sul potere di eterointegrazione dei contratti, ex articolo 1339 c.c., mediante inserzione di clausole non solo dettate, ma anche (solamente) autorizzate da fonte primaria.

Le fonti (4)

Cassazione (es. sent. 16401 e 17787 del 2011; sent. n. 1906 del 2016):

- la regolazione dell'Autorità è idonea ad incidere sui contratti d'utenza attraverso la disciplina del regolamento di servizio - articolo 2, commi 2, lett. h) e 37, l. n. 481 del 1995;
- è ammessa disciplina in deroga a quella legislativa a condizione che si tratti di norme dispositive e si intervenga a tutela dell'utenza.

Noti i casi in cui la g.a. ha «frenato» sulla possibilità di incidere sull'autonomia privata (muovendo da una lettura restrittiva dell'articolo 2, comma 2, lett. h, cit.):

- meccanismo indennitario (Tar sent. n. 683 del 2013);
- garanzie su oneri generali di sistema (es. Cons. Stato, sent. 2182 del 2016);
- diritto al ripensamento per non consumatori (Cons. Stato, sent. n. 5622 del 2008).

Le fonti (5)

Novità: riconoscimento della natura imperativa delle previsioni di legge che attribuiscono all'Autorità il potere tariffario in materia di servizi idrici e che disciplinano la tariffa.

Il caso (Cons. Stato, sent. n. 1958 del 2019): accordo di natura transattiva tra grossista e distributore che a gennaio 2013 fissa il prezzo della fornitura d'acqua all'ingrosso anche per il passato; accordo posto a base di una istanza integrativa della predisposizione tariffaria.

- Non opponibilità dell'accordo all'Autorità (ex articolo 1372 c.c.; analogamente alle convenzioni di cessione di energia impianti CIP 6/92, es. Cons. Stato, sent. n. 1550 del 2019)
- Nullità: oggetto contrattuale indisponibile e violazione del regime tariffario (sotto questo profilo vedi già Tar, sent. n. 328 del 2008 in tema di tariffa distribuzione gas)

Il procedimento

Peculiarità: termine per l'approvazione della predisposizione tariffaria.

La questione: applicazione del silenzio-assenso.

Soluzione negativa (vedi Cons. Stato, sent. 1958 del 2019, oltre alla nullità):

- rapporto tra pubbliche amministrazioni, fuori da un'ipotesi di procedimento ad istanza di parte;
- silenzio-assenso previsto dalla regolazione solo per inerzia EGA.

Da un lato applicazione dell'orientamento generale che prevede l'espressa previsione di legge per termine perentorio (es. Cons. Stato, sent. n. 3 del 2015, su integrazioni tariffarie delle imprese elettriche minori, sotto altro profilo si esclude applicabilità articolo 2, comma 12, lett. e), l. n. 481 del 1995 (per l'applicazione alle tariffe distribuzione gas vedi Tar, sent. n. 1702 del 2006).

Il procedimento (2)

Continuità: la determinazione tariffaria d'ufficio (applicazione moltiplicatore tariffario con valore 0,9).

Finalità e natura: tutela degli utenti e misura antiopportunistica (non ha carattere sanzionatorio) – es. Tar sent. n. 854 del 2014; di recente sent. n. 1281 del 2019.

Richiamo alla giurisprudenza in tema di tariffe distribuzione gas: consentire il funzionamento del sistema (Cons. Stato, sent. n. 2521 del 2012).

Intensità del contraddittorio: l'Autorità deve comunicare puntualmente i documenti e le informazioni mancanti?

Soluzioni diverse tra Tar (es. sent. 1702 e 1749 del 2016) e Consiglio di Stato (sent. 5542 del 2016 sulla diffida e sent. 5522 del 2017, sul potere di «approvazione» delle tariffe).

Il tema aperto del «ravvedimento operoso».

Il provvedimento

La determinazione d'ufficio della tariffa come «espressione di potere regolatorio di portata generale» (Cons. Stato, sent. 3967 del 2017).

Questione: decorrenza del termine per impugnare dalla pubblicazione sul sito internet dell'Autorità (operata ex articolo 32, comma 1, l. n. 69 del 2009).

L'atto esplica effetti anche nei confronti di una platea di destinatari, non determinati preventivamente, costituita dai soggetti che hanno rapporti con i gestori. Il CdS sottolinea come una **divaricazione temporale** – quanto al decorso del termine per impugnare – sarebbe ingiustificabile.

In altri casi (in tema di energivore) il Consiglio di Stato ha adottato la soluzione negativa (ord. n. 1930 del 2015; sent. n. 3348 del 2019). Si veda inoltre recente giurisprudenza ART (es. sent. 7914 del 2019).

Grazie per l'attenzione!