

ACQUA

Tar Campania, Napoli, sentenza 26 marzo 2015, n. 1819, *Sull'esercizio del potere tariffario*

Con la sentenza in epigrafe il Tar Napoli ha ritenuto illegittima, poiché invasiva la sfera di attribuzioni riservata all'aaeg la deliberazione della giunta regionale della Campania sia nella parte in cui ha approvato l'aggiornamento della tariffa per la cessione dell'acqua all'ingrosso e per la raccolta - depurazione per l'anno 2013 -, sia nella parte in cui ha demandato a ciascun gestore degli acquedotti comunali di determinare un'eventuale aliquota aggiuntiva della tariffa per depurazione, da far gravare sugli utenti finali, in relazione ai costi sostenuti per la riscossione, rientrando, anche questi ultimi, nella sfera di attribuzione della stessa autorità.

N. 01819/2015 REG.PROV.COLL.

N. 01349/2013 REG.RIC.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Terza)

ha pronunciato la **presente**
SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1349 del 2013, proposto da:

A.B.C. - ACQUA BENE COMUNE NAPOLI, Azienda Speciale, risultante dalla trasformazione della Società A.r.i.n. - Azienda Risorse Idriche di Napoli S.p.a., con sede legale in Napoli, alla Via Argine, n. 929, in persona del legale rappresentante, Mattei Ugo, rappresentata e difesa dagli Avv. ti Silvano Gravina e Costantino Tassarolo, presso lo studio del primo dei quali elettivamente domicilia in Napoli, alla Via Chiatamone, n. 55;

contro

REGIONE CAMPANIA, in persona del Presidente p.t., rappresentata e difesa dagli Avv. ti Almerina Bove e Tiziana Monti ed elettivamente domiciliata in Napoli, alla Via S. Lucia, n. 81;

per l'annullamento, previa sospensione

- della delibera della Giunta della Regione Campania n. 805 del 21.12.2012, pubblicata sul BUR della Regione Campania n. 2 del 9.1.2013 avente ad oggetto "adeguamento della tariffa per la cessione dell'acqua all'ingrosso la raccolta - depurazione per l'anno 2013 secondo il modello tariffario normalizzato (MTN) transitorio emanato dall'autorità per l'energia elettrica e il gas"; della "relazione concernente l'adeguamento della tariffa per la cessione dell'acqua all'ingrosso e la raccolta - depurazione per l'anno 2013 secondo il modello tariffario normalizzato (MTN) transitorio emanato dall'autorità per l'energia e il gas" allegata alla predetta delibera n. 805/2012;
- di tutti gli atti presupposti e conseguenti.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'intimata Regione;

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi - Relatore alla Camera di Consiglio del 5 marzo 2015 il dr. Vincenzo Cernese - i difensori delle parti come da verbale d'udienza;
Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto Segue.

FATTO

Con ricorso, notificato l'8.3.2013 depositato il giorno 23 successivo, l'Azienda speciale A.B.C. - Acqua Bene Comune Napoli, con sede legale in Napoli, alla Via Argine, n. 929, in persona del legale rappresentante, Mattei Ugo, premesso di esercitare, in virtù di affidamento diretto da parte del Comune di Napoli, i servizi idrici del Comune di Napoli appartenente all'ambito territoriale n. 2-Napoli-Volturno della Regione Campania, ha impugnato la deliberazione della Giunta Regionale della Campania n. 805 del 21.12.2012 sia nella parte in cui ha approvato l'aggiornamento della tariffa per la cessione dell'acqua all'ingrosso e per la raccolta - depurazione per l'anno 2013, sia nella parte in cui ha demandato a ciascun gestore degli acquedotti comunali di determinare un'eventuale aliquota aggiuntiva della tariffa per depurazione, da far gravare sugli utenti finali, in relazione ai costi sostenuti per la riscossione.

Avverso il provvedimento l'Azienda ricorrente ha dedotto i seguenti motivi di censura:

1) Violazione di legge (art. 154, D.L. vo n. 152/2006; art. 31, comma 29, L. n. 448/98; art. 21, D.L. 201/11, conv. con modif. in l. 214/11; art. 10, D.L. 70/11, conv. con modif. in l. 106/11; L. 481/95; art. 117 Cost.). Violazione del d.p.c.m. 20.7.2012. Incompetenza.

2) Violazione di legge (art. 154, D.L. vo n. 152/2006; art. 31, comma 29, L. n. 448/98; art. 21, D.L. 201/11, conv. con modif., in l. 214/11; art. 10, D.L. 70/11, conv. con modif. in l. 106/11; L. 481/95). Violazione del d.p.c.m. 20.7.2012. Violazione delle delibere AEEG nn. 74/2012/R/IDR, del 1° marzo 2012; 204/2012/R/IDR, del 22 maggio 2012; 290/2012/R/IDR del 12 luglio 2012; 347/2012/R/IDR del 2 agosto 2012; 585/2012/R/IDR del 28 dicembre 2012; 88/2013/R/IDR del 28 febbraio 2013. Eccesso di potere (per erronea valutazione dei presupposti, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria, insufficiente e contraddittoria motivazione, manifesta contraddittorietà ed illogicità);

3) Violazione dell'art. 156, D.L. vo n.152/2006. Violazione dell'art. 117 Cost. Eccesso di potere (per erronea valutazione dei presupposti, travisamento dei fatti, manifesta contraddittorietà ed illogicità). Incompetenza

L'intimata Regione Campania si è costituita in giudizio chiedendo il rigetto del ricorso, sì come infondato.

Alla pubblica udienza del 5 marzo 2015 il ricorso era introitato in decisione.

DIRITTO

1. La domanda è fondata meritando accoglimento la censura con cui è stata dedotta l'incompetenza della Regione Campania a disporre per l'anno 2013, in materia di tariffe per il servizio idrico, dovendo reputarsi che l'Autorità per il gas e l'energia elettrica è subentrata nella relativa potestà anche per le gestioni già regolate con il c.d. metodo tariffario C.I.P.E (cfr. TAR Campania, sez. I, 10/7/2014, n. 3850, dalle cui argomentazioni e conclusioni questa Sezione non ha ragione di discostarsi).

1.1. Giova premettere al riguardo una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento dello specifico settore.

Gli artt. 13, 14 e 15 della legge n. 36 del 1994 (c.d. Legge Galli) hanno introdotto il "Servizio Idrico Integrato" (SII), costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua per usi civili, di fognatura e depurazione delle acque reflue.

Gli artt. 141 e ss. del D.L.vo 3 aprile 2006, n. 152 (codice dell'ambiente) hanno sostituito la citata legge 5 gennaio 1994, n. 36. Con specifico riferimento ai criteri da seguire nella determinazione della tariffa, l'art. 154, comma 1, D.L. vo 3 aprile 2006, n. 152 prevedeva,

prima del referendum popolare svoltosi in data 12 e 13 giugno 2011, che “la tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell’entità dei costi di gestione delle opere, dell’adeguatezza della remunerazione del capitale investito e delle aree di salvaguardia nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell’Autorità d’ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio ‘chi inquina paga’. Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo”.

Gli esiti della richiamata consultazione referendaria sono stati proclamati con il D.P.R. 18 luglio 2011, n. 116, che ha determinato l’abrogazione parziale dell’art. 154, comma 1, D.L. vo 3 aprile 2006, n. 152, a far data dal 21 luglio 2011, nella parte in cui prevedeva, tra i criteri per la determinazione della tariffa per il servizio idrico integrato, “l’adeguatezza della remunerazione del capitale investito”.

Giova osservare che il comma 2 del medesimo art. 154 demanda l’attuazione di tali criteri tariffari ad un apposito decreto ministeriale (sino ad oggi mai emanato), disponendo che: “il ministero dell’ambiente e della tutela del territorio, su proposta dell’Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti, tenuto conto della necessità di recuperare i costi ambientali anche secondo il principio “chi inquina paga”, definisce con decreto le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego **dell’acqua**”.

L’art. 170, comma 3, lett. l), del medesimo D.L. vo n. 152/2006 stabilisce, infine, che “fino all’emanazione del decreto di cui all’art. 154, comma 2, continua ad applicarsi il D.M. 1° agosto 1996”.

L’articolo 10, comma 14, lett. d), del D.L. 13 maggio 2011, n. 70, conv., con modificazioni, dalla L. 12 luglio 2011, n. 106, ha poi istituito l’Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in **materia di acqua**, assegnando a tale organismo, tra le altre, la funzione di “predisporre il metodo tariffario per la determinazione, con riguardo a ciascuno delle quote in cui tale corrispettivo si articola, della tariffa del servizio idrico integrato. sulla base della valutazione dei costi e dei benefici dell’utilizzo delle risorse idriche e tenendo conto, in conformità ai principi sanciti dalla normativa comunitaria, sia del costo finanziario della fornitura del servizio che dei relativi costi ambientali e delle risorse, affinché siano pienamente attuati il principio del recupero dei costi ed il principio ‘chi inquina paga’”.

Successivamente l’articolo 21, D.L. dicembre 2011, n. 201, conv. con L. 22 dicembre 2011, n. 214 ha disposto la soppressione dell’Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza, in **materia di acqua** (comma 13) e ha assegnato le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici all’Autorità per l’energia elettrica e il gas (comma 9) precisando che le stesse vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all’Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481.

A tal proposito, l’art. 2, comma 12, lett. e), della legge n. 481 del 1995 - il cui ambito di applicazione è stato esteso al settore dei servizi idrici per effetto del richiamato art. 21, comma 19, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 - prevede che l’Autorità “stabilisce e aggiorna, in relazione all’andamento del mercato, la tariffa base, i parametri e gli altri elementi di riferimento per determinare le tariffe (.....) nonché le modalità per il recupero dei costi eventualmente sostenuti nell’interesse generale, in modo da assicurare la qualità, l’efficienza del servizio e l’adeguata diffusione del medesimo sul territorio nazionale, nonché la realizzazione degli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse di cui al comma 1 dell’articolo 1, tenendo separato dalla tariffa qualsiasi tributo o onere improprio”.

Da ultimo, l'art. 3, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 luglio 2012 prevede che l'Autorità "definisce le componenti di costo - inclusi finanziari degli investimenti e della gestione - per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e di adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, di cui alla precedente lettera c) sulla base del riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio sostenuti dai gestori".

1.2. Ebbene, l'AEEG, sulla base del descritto quadro normativo, ha avviato il procedimento per l'esercizio del potere tariffario transitorio a valere dal 1° gennaio 2012 ma con effetto sulle tariffe degli utenti finali a decorrere da 1° gennaio 2013: provvedimento da applicarsi nelle more dell'adozione del metodo definitivo (cfr. C. di S., Sez. II, 25 gennaio 2013, n.267).

1.3. Nelle more, la disciplina della tariffa è stata altresì interessata da una fase transitoria riconducibile alle delibere adottate dal Cipe ai sensi dell'art. 5 del d.p.r. 20 aprile 1994, n. 373 (di trasferimento a quest'ultimo dei poteri di indirizzo già spettanti al Cip) per gli anni 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 e 2002.

La giurisprudenza amministrativa (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, n. 9661 del 2008) ha ritenuto che perdurasse in capo al CIPE l'obbligo di provvedere, in via transitoria e con cadenza annuale, in materia di adeguamento delle tariffe per i servizi di cui trattasi per gli anni dal 2003 al 2007.

A fondamento di tale conclusione è stato posto il seguente quadro normativo:

- il comma 3 dell'art. 2 del d.l. 17 marzo 1995, n. 79 (convertito, con modificazioni, dalla l. 7 maggio 1995, n. 172), sostitutivo del comma 2 dell'art. 17 della l. 10 maggio 1976, n. 319 (come inserito dall'art. 25, comma 4, del d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, convertito, con modificazioni, dalla l. 26 aprile 1983, n. 131), secondo cui "in caso di mancata elaborazione entro il 31 luglio 1995 del metodo normalizzato di cui all'art. 13, comma 3, della legge 5 gennaio 1994, n. 36, e fino all'elaborazione dello stesso, i criteri, i parametri ed i limiti per la determinazione e l'adeguamento delle tariffe del servizio idrico ai sensi degli articoli 13, 14 e 15 della citata legge n. 36 del 1994, sono fissati dal CIPE, con particolare riferimento alle quote di tariffa riferite al servizio di fognatura e di depurazione; per l'anno 1995 la deliberazione del CIPE è adottata entro il 30 settembre 1995. In conformità ai predetti parametri, criteri e limiti, gli enti gestori del servizio con apposita deliberazione da adottare entro il 30 ottobre di ciascun anno per l'anno successivo, possono elevare le tariffe per le acque provenienti da insediamenti civili e produttivi per adeguarli ai maggiori costi di esercizio e di investimento, al fine di migliorare il controllo e la depurazione degli scarichi e la tutela dei corpi idrici ricettori, tenendo conto, per le utenze industriali, della qualità e della quantità delle acque reflue scaricate",

- l'art. 31, comma 29, della l. 23 dicembre 1998, n. 448, secondo il quale "fino all'entrata in vigore del metodo normalizzato di cui all'art. 13, comma 3, della legge 5 giugno 1994, n. 36, e fermo restando che l'applicazione del metodo potrà avvenire anche per ambiti successivi non appena definito da parte dei competenti enti locali la relativa tariffa ai sensi del comma 5 del medesimo articolo 13, i criteri, i parametri ed i limiti per la determinazione e l'adeguamento delle tariffe del servizio acquedottistico, del servizio di fognatura e per l'adeguamento del servizio di depurazione.....sono fissati con deliberazione del CIPE".

Successivamente, l'art. 10, comma 28, del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, ha fornito l'interpretazione autentica dell'art. 23-bis, comma 8 del d.l. n. 112 del 2008, disponendo che "l'art. 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 della 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".

La norma interpretativa ha, quindi, chiarito che il regime transitorio di cui all'articolo 2, comma 3, del d.l. 79/95 è cessato alla data di entrata in vigore del d.l. 135/2009, ovvero alla data del settembre 2009.

Al riguardo, nessuna modificazione deriva dalla circostanza che l'art. 23-bis in parola è stato travolto dall'esito del referendum popolare. Ed, invero, il d.p.r. 18 luglio 2011, n. 113, ha disposto che l'abrogazione decorre dal giorno successivo a quello della pubblicazione del decreto stesso, per cui lo stesso articolo 23-bis deve ritenersi fino ad allora rimasto vigente, avendo esplicato i suoi effetti vincolanti dalla data della sua adozione alla data di pubblicazione del sopra nominato d.P.R. 18 luglio 2011, n. 113, ovvero, specificatamente, per gli anni 2010 e 2011, il regime transitorio in parola non può ritenersi operante, dovendosi comunque tener conto dell'articolo 23-bis, a tale data vigente, nella sua portata normativa sostanziale, come risultante dall'interpretazione autentica conferita dalla norma successiva del 2011.

Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi per l'articolo 31, comma 29, della l. 23 dicembre 1998, n. 448, altra norma che pure la giurisprudenza aveva rinvenuto quale fonte dell'obbligo del Cipe di provvedere con cadenza annuale ed in via transitoria nella materia di cui trattasi (sempre con specifico riferimento agli anni dal 2003 al 2007).

Infatti, se è vero che tale ultima disposizione non è espressamente richiamata dalla norma interpretativa di cui all'art. 10, comma 28, del d.l. 70/2011, è altresì vero che è proprio l'art. 31, comma 29, della l. 448/1998 che ha riconosciuto, alla data di adozione della norma interpretativa, il ruolo cardine della competenza transitoria del Cipe in materia di tariffe idriche.

Ciò in quanto l'atra norma "sostanziale" citata nella disposizione interpretativa (ovvero il ridetto art. 2, comma 3, del d.l. 17 marzo 1995, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 maggio 1995, n. 172, sostitutivo del comma 2 dell'art. 17 della l. 319/76, come inserito dall'art. 25, comma 4, del d.l. n. 55 del 1983, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 131 del 1983), risulta, a tale data, connotata dalla caratteristica di avere formato oggetto di due disposizioni abrogatrici, l'art. 63, comma 1, del D.L. vo 11 maggio 1999, n. 152 e l'art. 175, comma 1, del D.L. vo 152/06, entrambe disponenti, con tecnica legislativa non certo commendevole, l'abrogazione di tutte le norme della legge 319/1976 incompatibili con i due decreti legislativi.

1.4. Sulla scorta di tali osservazioni il T.A.R. Lazio, sez. I, con sentenza n. 1437 del 2012 (confermata dal Consiglio di Stato con sentenza della sez. IV, n. 320 del 22 gennaio 2014) ha condivisibilmente statuito con la norma di interpretazione autentica dell'art. 23-bis, comma 8, del d.l. 112/2008, recata dall'art. 10, comma 28, del d.l. 70/2011 (necessariamente valevole, per quanto sopra detto, per tutto il periodo di vigenza dell'art. 23-bis oggetto di interpretazione), nell'espone la cessazione del periodo transitorio in parola al settembre 2009, non può non riferirsi unitariamente al sistema di gestione transitorio che si intende chiarire cessato, e che viene individuato con il richiamo della disposizione che ab origine la ha contemplato, concludendo nel senso che il CIPE legittimamente non ha provveduto in merito alla determinazione delle tariffe in parola per gli anni 2010 e 2011, in doverosa applicazione della avvenuta cessazione della propria gestione transitoria.

1.5. In questa trama normativa, mentre sono sorti dubbi in relazione all'annualità 2012 (cfr. sul punto la sentenza di questo T.A.R. n. 2363/2013), è indiscutibile che a partire dal 1° gennaio 2013 dovendo trovare applicazione le nuove procedure stabilite dall'AEG con deliberazione n. 88 del 28 febbraio 2003, avente ad oggetto "Approvazione del metodo

tariffario transitorio per le gestioni ex-CIPE (MTC) per la determinazione delle tariffe per gli anni 2012 e 2013”. Per quanto di interesse nel presente giudizio, all’art. 3.2. si stabilisce che: “L’aggiornamento delle tariffe applicate, fino alla definizione del metodo tariffario definitivo, è effettuato in conformità con la metodologia tariffaria transitoria riportata nell’allegato I alla presente deliberazione di cui forma parte integrante e sostanziale”; all’art. 4.2. si dispone poi che “Entro il 31 marzo 2013, i soggetti competenti trasmettono all’autorità, e contestualmente all’Ente d’Ambito competente per territorio, la tariffa predisposta”; all’art. 4.5. si prevede infine che: “entro i successivi 3 mesi, fatto salva la necessità di richieder ulteriori integrazioni (.....), l’Autorità, con il coinvolgimento dell’Ente d’Ambito competente per territorio, approva le tariffe (....)”.

Nel caso do specie, come lamentato dalla società ricorrente, con il provvedimento impugnato la Regione Campania ha direttamente approvato la tariffa per il 2013, invadendo così illegittimamente la sfera di attribuzioni riservata all’AEEG dalla normativa sopra richiamata.

1.6. La fondatezza della doglianza investe, per le stesse ragioni, anche la seconda parte del deliberato (lettere v, w, z) in contestazione, laddove la Giunta Regionale ha demandato a ciascun soggetto gestore degli acquedotti comunali di determinare un’eventuale aliquota aggiuntiva della tariffa per depurazione, da far gravare sugli utenti finali, in relazione ai costi sostenuti per l’attività di riscossione.

Invero, posto che le spese per la riscossione delle tariffe di depurazione costituiscono di per sé un costo per il gestore dei relativi impianti, è evidente che gli stessi devono trovare integrale copertura finanziaria in sede di determinazione delle stesse tariffe e, come tali, rientrano anch’esse nella sfera di attribuzione della stessa Autorità.

1.7. Alla stregua di tutte le considerazioni fin qui svolte il ricorso va accolto, restando assorbiti gli ulteriori motivi non scrutinati.

2. I ripetuti mutamenti del quadro normativo di riferimento della specifica materia e la novità e peculiarità delle questioni trattate inducono nondimeno il Collegio a disporre l’equa compensazione delle spese di giudizio tra le parti, fermo restando che il contributo unificato va posto per legge a carico dell’amministrazione regionale soccombente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, Terza Sezione, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe (n. 1349/2013 R.G.) proposto da A.B.C. - Acqua Bene Comune Napoli, lo accoglie entro i limiti di cui in motivazione e, per l’effetto, annulla la deliberazione di Giunta Comunale n. 805 del 21.12.2012.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 5 marzo 2015 con l’intervento dei magistrati:

Fabio Donadono,	Presidente FF
Vincenzo Cernese,	Consigliere, Estensore
Giuseppe Esposito,	Primo Referendario

L’ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 26/03/2015

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