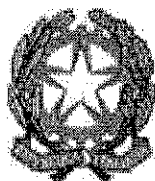


ORIGINALEN. 83914 REG.PROV.COLL.
N. 00595/2013 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 595 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Umbra Acque S.p.A., rappresentata e difesa dagli avv.ti Eugenio Bruti Liberati e Alessandra Canuti, con domicilio eletto presso il loro studio in Milano, via Serbelloni, 7;

contro

Autorità per l'energia elettrica e il gas, rappresentata e difesa per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Milano, domiciliata in Milano, via Freguglia, 1;

nei confronti di

A.T.I. 1 Umbria - Ambito Territoriale Integrato N. 1 e A.T.I. 2 Umbria - Ambito Territoriale Integrato N. 2, entrambi rappresentati e difesi dagli avv.ti Antonio Bartolini e Giuseppe Caia, con domicilio eletto presso l'avv. Maria Carla Minieri in Milano, via San Damiano, 2;

Anna Menghella, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

quanto al ricorso principale;

- della delibera dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas 585/2012/R/IDR del 28.12.2012, pubblicata sul sito internet dell'Autorità in data 28.12.2012;
 - dell'Allegato A alla medesima, recante "la regolazione tariffaria dei servizi idrici per le gestioni conformi alla Legge n. 36/94 e al D.Lgs. n. 152/06 e per la vendita dei servizi all'ingrosso – Periodo di regolazione 2012-2013", pubblicata su sito internet dell'Autorità in data 28.12.2012;28.12.2012;
 - dello strumento, predisposto dagli uffici dell'Autorità, per il calcolo delle tariffe 2012-2013 del Sistema Idrico Integrato (c.d. "tool di calcolo"), pubblicata su sito internet dell'Autorità in data 18.02.2013, nonché di tutti gli atti precedenti, successivi o comunque connessi, anche se non conosciuti;
- quanto al primo ricorso per motivi aggiunti,
- della delibera dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas n. 73/2013/R/IDR;
 - della delibera dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas n. 88/2013/R/IDR;
 - dell'allegato 2 alla medesima;
 - di tutti gli atti comunque connessi, ivi espressamente incluse – per quanto occorrer possa – le deliberazioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas n. 108/2013/R/IDR e 109/2013/R/IDR e lo

strumento per il calcolo delle tariffe 2012-2013 del Servizio Idrico Integrato (c.d. tool di calcolo), nella versione da ultimo pubblicata sul sito internet dell'Autorità in data 2 aprile 2013;

quanto al secondo ricorso per motivi aggiunti,

- della deliberazione dell'Assemblea Unica degli ATI nn. 1 e 2 Umbria n. 4 del 30 aprile 2013 e, per quanto occorra, della deliberazione n. 8 dell'Assemblea dell'ATI 1 Umbria e della deliberazione n. 10 dell'Assemblea dell'ATI 2 Umbria singolarmente adottate in pari data aventi il medesimo oggetto e contenuto, nonché di tutti gli atti presupposti, conseguenti o comunque connessi;

quanto al terzo ricorso per motivi aggiunti,

- della deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas 17 ottobre 2013, 459/2013/R/IDR.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, di A.T.I. 1 Umbria - Ambito Territoriale Integrato N. 1 e di A.T.I. 2 Umbria - Ambito Territoriale Integrato N. 2;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 febbraio 2014 il dott. Giovanni Zucchini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con deliberazione n. 585 del 28.12.2012, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (d'ora innanzi, per brevità, anche solo "Autorità" oppure "AEEG"), approvava il metodo tariffario transitorio (MTT), per la determinazione delle tariffe per il servizio idrico integrato per gli anni 2012 e 2013.

La deliberazione era adottata in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 20.7.2012, dopo che il decreto legge 201/2011, convertito con legge 214/2011, aveva attribuito all'Autorità le funzioni di controllo e di regolazione del servizio idrico integrato (di seguito, anche "SII").

Quest'ultimo è disciplinato a sua volta dal D.Lgs. 3.4.2006, n. 152 ("Norme in materia ambientale", c.d. Codice dell'ambiente).



In particolare, la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato è contenuta nell'art. 154 del D.Lgs. 152/2006, nel testo risultante all'esito dal referendum abrogativo dichiarato ammissibile con sentenza della Corte Costituzionale n. 26/2011.

L'esponente è una società mista pubblico-privato (il cui socio privato è stato scelto con procedura di evidenza pubblica) ed è gestore del servizio idrico integrato in due ambiti territoriali integrati della Regione Umbria, rispettivamente indicati quali ATI n. 1 e ATI n. 2, sulla base di una convenzione stipulata in data 5.3.2003 (cfr. il doc. 4 della ricorrente).

Attraverso il ricorso principale, articolato in tredici motivi, era impugnata la citata delibera 585/2012, la cui illegittimità era denunciata sotto svariati profili.

Con il primo atto di motivi aggiunti erano gravate ulteriori delibere dell'AEEG in materia di tariffe del SII, con particolare riguardo alla delibera 73/2013 ed a quella 88/2013.

Nei primi motivi aggiunti, sono riproposti i tredici mezzi di gravame del ricorso principale, oltre a due motivi autonomi (rubricati quale n. 14 e n. 15), rivolti rispettivamente contro la delibera 88/2013 e contro la delibera 73/2013.

Con il secondo atto di motivi aggiunti, era impugnata la deliberazione dell'Assemblea Unica degli ATI n. 1 e n. 2, contenente gli adempimenti della delibera 585/2012 per gli anni 2012 e 2013.

In quest'ultimo ricorso per motivi aggiunti, sono proposte nuovamente le censure già svolte nei precedenti atti difensivi.

Con i terzi motivi aggiunti, le doglianze dell'esponente si indirizzano contro la delibera dell'AEEG n. 459/2013, nei confronti della quale sono sia riproposte le censure precedenti sia svolto un autonomo mezzo di impugnazione.

Si costituivano in giudizio l'Autorità e gli ATI n. 1 e n. 2, concludendo per l'inammissibilità, l'improcedibilità ed in ogni caso per l'infondatezza nel merito dell'intero gravame.

Alla pubblica udienza del 20 febbraio 2014, la causa era trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare, devono essere esaminate le numerose eccezioni pregiudiziali sollevate dalle parti intimato.

1.1 L'Autorità (punto 1.1.1 della memoria del 4.2.2014), eccepisce

l'improcedibilità del ricorso per omessa impugnazione della propria delibera n. 459/2013.

L'eccezione è palesemente infondata e frutto – evidentemente – di una svista difensiva, dato che la delibera citata è stata ritualmente gravata con il terzo ricorso per motivi aggiunti.

1.2 L'AEEG rileva altresì che la delibera 585/2012 sarebbe un mero atto regolatorio, recante solo criteri e modalità di determinazione della tariffa, da effettuarsi successivamente da parte degli Enti d'Ambito, atto privo pertanto di ogni lesività esterna (cfr. pag. 12 della memoria del 4.2.2014).



Anche tale eccezione è priva di pregio, in quanto la delibera impugnata presenta numerosi profili di lesività immediata (si pensi, a mero titolo di esempio, all'esclusione dell'IRAP nei costi efficientabili o anche alla questione del periodo di applicazione della delibera stessa), giacché sotto molteplici aspetti le prescrizioni dettate puntualmente dall'AEEG sono vincolanti per gli Enti d'Ambito, che sono tenuti a darvi puntuale esecuzione senza alcun margine di discrezionalità.

D'altronde, a voler seguire sino in fondo l'argomento difensivo dell'Autorità, nessuna delibera recante i criteri di regolazione tariffaria sarebbe mai impugnabile, il che condurrebbe a conclusioni assurde e paradossali, oltre che in contrasto con il principio costituzionale del diritto di difesa (cfr. gli articoli 24 e 113 della Costituzione).

1.3 La difesa degli Ambiti Territoriali Integrati n. 1 e n. 2, nella memoria del 4.2.2014, eccepisce l'inammissibilità del ricorso e dei

motivi aggiunti sotto diversi profili.

L'inammissibilità deriverebbe, in primo luogo, dalla circostanza che, in sede di gara per la scelta del socio privato, quest'ultimo dichiarava - nella domanda di partecipazione - che avrebbe accettato i futuri adeguamenti della tariffa alle novità normative sopravvenute (cfr. il doc. 6 dei controinteressati).

L'eccezione va respinta, in quanto tale dichiarazione, resa peraltro dal soggetto di diritto privato partecipante alla gara e non dall'attuale società ricorrente, non può essere intesa come una sorta di rinuncia preventiva a proporre qualsivoglia azione giurisdizionale qualora, come nel caso di specie, l'atto amministrativo recante i criteri di determinazione della tariffa sia ritenuto contrario alla normativa primaria di riferimento.

La dichiarazione resa in sede di gara deve, pertanto, essere correttamente intesa nel senso dell'accettazione delle modifiche tariffarie purché conformi ai principi della disciplina legislativa, fra cui quello della copertura integrale dei costi e del conseguente equilibrio della gestione.

Ancora, si sostiene che il gravame sarebbe inammissibile in quanto, nel corso del procedimento che ha portato all'adozione della delibera ivi gravata, la ricorrente avrebbe prestato acquiescenza alle determinazioni dell'Autorità, accettandone così le scelte tariffarie.

Anche tale eccezione è però infondata, visto che l'acquiescenza ad un provvedimento amministrativo presuppone necessariamente l'adozione di quest'ultimo, non potendosi configurare una sorta di

acquiescenza "preventiva", risultante dalle posizioni assunte nel corso del procedimento, allorché il contenuto del provvedimento finale non è ancora compiutamente stabilito.

La giurisprudenza amministrativa, del resto, è assolutamente pacifica nel ritenere che l'acquiescenza non possa configurarsi in relazione ad un provvedimento non emanato, senza contare che la stessa presuppone un comportamento chiaro ed univoco di accettazione del provvedimento stesso, non potendosi desumere l'acquiescenza né dalla partecipazione al procedimento né dall'omessa immediata contestazione di atti prodromici o preparatori.



Si aggiunga, ancora, che il procedimento sfociato nella delibera 585/2012 è stato estremamente complesso e soltanto al momento di approvazione del provvedimento finale la società esponente ha potuto concretamente essere edotta dei profili di lesività del provvedimento medesimo.

Parimenti irrilevante è l'omessa impugnazione della deliberazione degli ATI n. 1 e n. 2 di approvazione del piano economico e finanziario della gestione (PEF), che avrebbe dovuto garantire l'equilibrio della gestione stessa, in quanto la concreta lesività per la ricorrente si ricollega non ad un atto di carattere programmatico quale è il PEF, quanto piuttosto alla concreta determinazione della tariffa.

Non assume neppure rilievo l'omessa impugnazione della delibera dell'AEEG n. 505/2013/R/IDR, di approvazione della deliberazione dell'Assemblea Unica degli ATI n. 1 e n. 2, che a sua volta detta

disposizioni di attuazione della delibera 585/2012 per gli anni 2012 e 2013, tenuto conto che la suddetta deliberazione degli ATI n. 1 e n. 2 è stata ritualmente impugnata con il secondo atto di motivi aggiunti e che l'eventuale accoglimento del gravame contro la delibera 585/2012 produrrà in ogni caso effetto nei confronti delle successive delibere di approvazione tariffaria per il singolo Ambito, laddove quest'ultimo ha dato puntuale esecuzione alle prescrizioni vincolanti contenute nella deliberazione dell'Autorità.

L'ultimo profilo di inammissibilità sollevato dai controinteressati si fonda sulla circostanza che l'applicazione del metodo tariffario transitorio avrebbe – in concreto – arrecato vantaggio alla ricorrente, la quale avrebbe beneficiato di un consistente incremento della tariffa e della creazione di un fondo per i nuovi impianti (FoNi, secondo l'art. 7 della delibera impugnata), di importo cospicuo.

Anche tale eccezione è però priva di pregio, in quanto l'eventuale illegittimità dell'atto impugnato, per violazione del principio di rango comunitario dell'integrale copertura dei costi, prescinde da ogni considerazione fattuale sulla concreta entità della tariffa riconosciuta (sempre ammesso, ma tale circostanza è smentita dall'esponente, che la tariffa così come determinata in concreto sia in grado di garantire l'equilibrio finanziario ed economico della gestione).

In conclusione, tutte le eccezioni pregiudiziali devono essere respinte, il che consente al Collegio l'esame del merito del ricorso principale.

2. Ai fini della valutazione delle complesse questioni sollevate nella presente impugnativa, occorre riassumere la disciplina attualmente

vigente in tema di tariffe del servizio idrico integrato.

La fonte normativa principale in materia è costituita dal D.Lgs. 152/2006 – già sopra citato – che all'art. 141 definisce il servizio idrico integrato (SII), quale insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue.

Quanto alla tariffa da corrispondersi da parte degli utenti del servizio, assume rilevanza centrale l'art. 154, comma 1°, del Codice dell'ambiente, il cui testo è stato modificato a seguito dell'esito positivo (accoglimento) del referendum abrogativo di parte del comma medesimo, referendum indetto con DPR 23.3.2011, dopo che la Corte Costituzionale lo aveva dichiarato ammissibile con sentenza n. 26 del 26.1.2011.

Per effetto del referendum (cfr. il DPR 18.7.2011, n. 116), sono state espunte dal testo del comma menzionato le parole << dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito >>, sicché il testo attuale è il seguente:

<<1. 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, e dei costi di gestione 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 >>.

Si rimarca, sin d'ora, che la necessità del “recupero integrale dei costi” è evidenziata anche:

- nel DPCM del 20.7.2012, agli articoli 2 lett. e) (*<<attuazione dei principi comunitari <<recupero integrale di costi>>...>>*) e 3, comma 1°, lett. c) (*<<definisce le componenti di costo – inclusi i costi finanziari degli investimenti e della gestione – per la determinazione della tariffa... >>*);
- nell'art. 9 della direttiva della Comunità Europea 2000/60/CE (*<<Gli Stati membri tengono conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse, prendendo in considerazione l'analisi economica effettuata in base all'allegato III>>*);
- nell'art. 10, del DL 70/2011, convertito con legge 106/2011, comma 11° e comma 14° (*<<predispone il metodo tariffario per la determinazione, con riguardo a ciascuna 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.... >>*);
- nel parere del Consiglio di Stato, sez. II, 19.12.2012, n. 267 (cfr. il doc. 15 dell'Autorità), dove si afferma la necessità del *<<..rispetto del complessivo e articolato quadro normativo che, sul piano nazionale ed europeo, regola i criteri di calcolo della tariffa, in specie imponendo che si assicuri la copertura dei costi>>*.

Prima dell'abrogazione – per effetto del referendum – della citata parte del comma 1° dell'art. 154 e della successiva approvazione

dell'impugnata delibera 585/2012, trovava applicazione, in tema di determinazione della tariffa del SII, il decreto del Ministero dei Lavori Pubblici del 1.8.1996 (adottato in attuazione della legge 36/1994, c.d. legge "Galli", poi trasfusa nel D.Lgs. 152/2006), che introdusse il c.d. metodo tariffario normalizzato (MTN).



Il citato decreto ministeriale (DM) prevedeva in particolare, sul capitale investito, un tasso di remunerazione fisso del 7%, che riguardava sia il capitale preso a prestito dal gestore sia il capitale proprio, allo scopo di agevolare gli investimenti – soprattutto privati – nel settore dei servizi idrici, garantendo agli investitori una remunerazione fissa e prestabilita del capitale, non solo di debito ma anche proprio (cfr. l'art. 3.3 dell'allegato al DM, il quale fissava appunto al 7% il valore del parametro "R", remunerazione del capitale investito).

Il principio del c.d. full cost recovery trova esplicito fondamento normativo non solo a livello nazionale (così i già citati articoli 154 del Codice dell'ambiente, il DPCM 20.7.2012 e l'art. 10 del DL 70/2011), ma anche comunitario.

In tal senso l'art. 9 della direttiva della Comunità Europea 2000/60/CE, che enuncia il principio del recupero dei costi dei servizi idrici, demandando agli Stati membri, entro il 2010, di provvedere a un adeguato contributo al recupero dei costi dei servizi idrici, sulla base dell'analisi economica effettuata secondo l'allegato III alla direttiva medesima [così testualmente l'allegato: *<<L'analisi economica riporta informazioni sufficienti e adeguatamente dettagliate (tenuto*

conto dei costi connessi alla raccolta dei dati pertinenti) al fine di: a) effettuare i pertinenti calcoli necessari per prendere in considerazione il principio del recupero dei costi dei servizi idrici, di cui all'articolo 9,... >>].

L'allegato citato impone quindi la stima dei costi attraverso una analisi economica, privilegiando quindi una nozione economica di "costo", da non confondersi con la figura del "costo" prevista dai principi contabili internazionali ed impiegata per la redazione dei bilanci consuntivi delle società (nel nostro ordinamento, secondo le norme dettate dal codice civile).

Anche ulteriori atti provenienti dalle Istituzioni Comunitarie (ora, dell'Unione Europea), propendono in maniera inequivoca per la copertura integrale di tutti i costi del servizio idrico.

In particolare:

- la comunicazione della Commissione COM (2000) 477 del 26.7.2000, per la quale la politica di tariffazione deve tenere conto dei "costi finanziari", comprendenti anche i costi del capitale;
- la comunicazione della Commissione COM (2012) 672 che effettua (si veda il punto 3.1.1) un esplicito richiamo al recupero dei costi finanziari dei servizi idrici (cfr. la memoria finale dell'Avvocatura erariale, pag. 56, il doc. 13 della stessa e le premesse della delibera impugnata);
- la comunicazione della Commissione COM (2012) 673 del 14.11.2012, che conferma la necessità di piena attuazione del citato art. 9 della direttiva sul recupero dei costi dei servizi idrici (cfr. il doc. 14 dell'Autorità);

- la comunicazione della Commissione COM (2007) 414 del 18.7.2007, che ribadisce la necessità del rispetto dell'art. 9 menzionato.

Non può pertanto negarsi l'esistenza del principio della copertura integrale dei costi, essenziale all'economicità della gestione, vale a dire all'autosufficienza della stessa, che si raggiunge attraverso l'equilibrio fra i costi dei fattori produttivi ed i ricavi risultanti dalla gestione.

Tale conclusione non è contraddetta dall'esito del referendum abrogativo del 2011, che ha espunto soltanto dall'ordinamento meccanismi di predeterminazione automatica e a priori di un profitto (o meglio sarebbe dire, di una rendita), in favore del gestore.



Premesso quanto sopra, è possibile procedere all'esame dei singoli motivi del ricorso principale.

2.1 Nel primo mezzo di gravame, viene denunciata la presunta violazione dei principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento, in quanto la regolazione tariffaria dell'AEEG, valevole per gli anni 2012 e 2013, si applicherebbe anche alle convenzioni di gestione in corso (cfr. sul punto, l'art. 5 della delibera 585/2012, doc. 1 della ricorrente, costituente il testo integrale della delibera, comprensivo dell'allegato contrassegnato con la lettera "A").

In altri termini, viene denunciato il presunto carattere retroattivo della delibera, in asserito contrasto con principi di ordine costituzionale e comunitario sulla certezza delle situazioni giuridiche e sull'affidamento dei gestori nell'equilibrio economico e finanziario della gestione.

La censura è infondata.

La possibilità, per l'Autorità, di intervenire sulle convenzioni in corso, allo scopo di dare attuazione al metodo tariffario transitorio, come risultante dal referendum abrogativo del 2011, appare giustificata sotto vari profili.

Innanzitutto, l'art. 10, comma 14°, del citato DL 70/2011 e l'art. 3 del DPCM 20.7.2012, prevedono che l'Autorità possa impartire prescrizioni, *<<a pena di inefficacia>>* sulle clausole e sugli atti che regolano il rapporto fra i gestori del SII e gli Enti d'Ambito.

Tale prescrizioni, certamente vincolanti (altrimenti, la disposizione "a pena di inefficacia" non avrebbe alcun senso), sono finalizzate alla necessità, nei rapporti di lunga durata quali quelli intercorrenti fra i gestori e gli Enti d'Ambito, di tenere conto delle novità legislative, fra le quali – di primaria importanza – quella del referendum abrogativo di cui sopra.

I principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento, che anche per lo scrivente Collegio sono senza dubbio fuori discussione, non possono però essere invocati per evitare che, nell'ambito di rapporti di gestione di un servizio pubblico di lunga durata, le novità normative sopravvenute nel corso nel tempo non possano mai trovare applicazione, conclusione questa a cui si giungerebbe se fosse accolta la tesi della ricorrente, la quale vorrebbe subordinare ogni modifica delle condizioni di gestione al mero accordo fra gestore e Ente d'Ambito, con esclusione di ogni potere esterno di regolazione. Ovviamente, l'adeguamento del sistema alla novità normative deve



avvenire con gradualità e facendo sempre salvo il principio – anch'esso fuori discussione per il Tribunale – della copertura integrale dei costi.

Alle conclusioni sopra indicate, è giunto peraltro – seppure in sede consultiva - anche lo stesso Consiglio di Stato, Sezione II, con parere n. 267 del 25.1.2013 (cfr. il documento n. 15 dell'AEEG).

In tale parere il Consiglio di Stato, nell'esprimersi sulla decorrenza temporale dei poteri regolatori in materia di tariffe idriche attribuiti all'AEEG dal DL 201/2011, ha stabilito che per effetto del referendum abrogativo del 2011, ha ormai perso efficacia il DM del 1996 sul metodo tariffario normalizzato, la cui applicazione deve reputarsi illegittima anche per il secondo semestre del 2011, allorché si erano ormai prodotto gli effetti abrogativi del referendum.

Di conseguenza, si continua nel parere, l'Autorità dovrà necessariamente tenere conto dell'esito del referendum già a partire dal luglio 2011, fermo restando – si aggiunge – il rispetto del complesso quadro normativo nazionale ed europeo sulla determinazione delle tariffe.

Tali conclusioni hanno avuto recente conferma attraverso la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 22.1.2014, n. 319, dove si legge che:

<<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 22 dicembre 2011, n. 214, dovrà darsi carico anche delle determinazioni tariffarie relative alle annualità 2010 e 2011. >>

Fermo restando quanto sopra, occorre altresì evidenziare come, nel caso di specie, la convenzione di gestione, sottoscritta dalla società esponente con l'Autorità d'Ambito (avente una durata di 25 anni, cfr. l'art. 4), prevede espressamente che la convenzione ed il disciplinare <<potranno essere modificati secondo la normativa vigente>> (così nelle PREMESSE), senza contare che, ai sensi dell'art. 31, il gestore dovrà adeguarsi a provvedimenti di terzi (cfr. per il testo integrale della convenzione e del relativo disciplinare, il doc. 4 dei controinteressati). La suindicata disciplina convenzionale (avente forza di legge tra le parti, ai sensi dell'art. 1372 del codice civile), se non vale ad escludere – come già sopra esposto – la legittimazione o l'interesse a ricorrere, consente però anch'essa di apprezzare negativamente il primo mezzo di ricorso, attesa l'espressa previsione convenzionale dell'eventuale modifica tariffaria per effetto dell'evoluzione della legislazione (nel



rispetto, è doveroso evidenziare nuovamente, dei principi nazionali e comunitari sulla integrale copertura dei costi).

Si aggiunga, da ultimo, che l'accoglimento della censura, vista la durata di 25 anni della convenzione, porterebbe alla paradossale conclusione che, per un tempo così lungo, gli effetti del referendum del 2011 finirebbero, in sostanza, per essere vanificati.

Il primo mezzo di ricorso deve – quindi – essere respinto, ferma restando l'ovvia precisazione che l'intervento di regolazione, se può certamente produrre effetti sui rapporti giuridici in corso, deve però rispettare, nelle singole prescrizioni regolatorie, il principio della copertura integrale dei costi.



2.2 Il secondo mezzo di ricorso ricalca sostanzialmente il primo motivo, seppure con particolare riferimento all'art. 5, comma 3, della delibera 585/2012, il quale sanziona con l'inefficacia la clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto fra gestori e autorità d'ambito non compatibili con la delibera gravata.

Anche tale motivo deve però respingersi, per le considerazioni svolte al precedente punto 2.1, alle quali si rinvia.

Si aggiunga, per completezza, che la giurisprudenza ha ammesso, seppure a determinate condizioni, il potere dell'Autorità di integrare, attraverso il proprio potere di normazione secondaria, anche il contenuto dei rapporti contrattuali, con un meccanismo simile a quello dell'art. 1339 del codice civile (cfr. Cassazione civile, sez. III, 27.7.2011, n. 16401).

2.3 Il terzo motivo è rivolto contro la disciplina tariffaria (art. 7 della

delibera e taluni articoli dell'allegato alla stessa), concernente il fondo per i nuovi investimenti (FoNi).

Si tratta di un fondo costituito da una quota dei ricavi della tariffa, sottoposto ad un vincolo di scopo, vale a dire il finanziamento dei nuovi investimenti o la tutela degli utenti in condizioni di disagio economico.

La ricorrente non contesta lo strumento in sé, ma lamenta che – in violazione del principio della copertura integrale dei costi - non vi è alcun riconoscimento in tariffa degli oneri finanziari e fiscali per la quota di capitale finanziata con contributi a fondo perduto.

La doglianza appare fondata, sotto il profilo del mancato riconoscimento degli oneri fiscali.

Come correttamente evidenziato nel ricorso, la quota di tariffa che costituisce il FoNi è soggetta a tassazione, trattandosi di un reddito maturato in capo al gestore ai sensi del DPR 917/1986.

Di fronte a tale constatazione, appare manifestamente illogico, oltre che in contrasto con il principio del c.d. full cost recovery, il disconoscimento di ogni onere fiscale.

La bontà di tale conclusione è confermata anche dalla scelta assunta dall'Autorità nella successiva deliberazione 643/2013, di approvazione del metodo tariffario definitivo per gli anni 2014 e 2014, nella quale gli oneri fiscali hanno avuto un – seppure parziale – riconoscimento (cfr. il doc. 29 dell'Autorità, depositato il 30.1.2014).

A questo punto, appare illogico che il MTT per gli anni 2012 e 2013 non riconosca – in mancanza di modifiche normative o fattuali –

quale “costo” una componente che è stata invece riconosciuta per il successivo biennio 2014-2015.

Non appare, al contrario, illogica la scelta dell'AEEG di non riconoscere oneri finanziari sulla quota del FoNi costituita da contribuzioni a fondo perduto, atteso che nessun costo è stato sostenuto dal gestore per l'acquisto o la realizzazione dell'immobilizzazione.

Il terzo motivo merita, quindi, un accoglimento parziale.

2.4 Il quarto mezzo è rivolto contro l'art. 38 dell'allegato A alla delibera 585/2012, recante la disciplina delle attività di gestione delle acque meteoriche e di drenaggio urbano.



Si tratta delle attività idriche non rientranti nella definizione di legge di “servizio idrico integrato” di cui al citato art. 141 del D.Lgs. 152/2006, per le quali però l'AEEG ha deciso di dettare prescrizioni tariffarie, stabilendo che i costi delle stesse facciano parte di quelli del SII.

A detta della ricorrente, l'Autorità non avrebbe alcun potere di regolare il settore delle c.d. acque bianche, dovendosi circoscrivere il potere regolatorio al solo servizio idrico integrato.

La censura, prescindendo da ogni profilo di merito, è però inammissibile per difetto di interesse attuale e concreto alla sua decisione, visto che la ricorrente - per sua stessa ammissione, ma la circostanza è confermata dagli ATI controinteressati a pag. 22 della loro memoria finale - non svolge il servizio delle “acque bianche”, che ai sensi della già citata convenzione di gestione, deve essere

invece oggetto di atti di gestione separati (cfr. ancora il doc. 4 della ricorrente).

Ciò premesso, non si comprende quale presunto vantaggio possa derivare all'esponente dall'accoglimento della censura, atteso che da quell'esito non ritrarrebbe, per le ragioni sopra evidenziate, alcuna concreta ed immediata utilità.

2.5 Con il quinto motivo, viene censurato l'art. 18 dell'allegato A alla delibera impugnata, recante la disciplina degli oneri finanziari da riconoscersi al gestore del SII.

La determinazione concreta degli oneri citati avviene attraverso un complesso meccanismo di calcolo, che utilizza numerosi parametri.

L'esponente contesta dapprima la misura di tre parametri, ritenendola insufficiente a garantire la copertura dei costi: in particolare si tratta dei parametri Kd (rendimento delle immobilizzazioni), ERP (premio per il rischio di mercato) e Beta (rischiosità relativa al SII).

Sul punto, occorre dapprima ricordare – come correttamente esposto dall'Avvocatura erariale nelle proprie difese – che il meccanismo di copertura integrale dei costi opera necessariamente con riferimento a costi standard, calcolati sulla base di criteri di efficienza e non si può invece tradurre in un mero riconoscimento dei costi effettivamente sostenuti, quasi che si trattasse di un rimborso a piè di lista.

Tale sistema tariffario, proprio dei settori di mercato ove esiste un'autorità indipendente di regolazione (cfr. la legge 481/1995, istitutiva dell'AEEG), è rivolto a premiare l'efficienza dei gestori, evitando che errori, sprechi ed altre inefficienze gestionali siano poste

a carico dell'utenza attraverso i meccanismi tariffari.

Ciò premesso, le censure contenute nel quinto motivo e rivolte contro i tre parametri sopra citati non appaiono idonee a dimostrare la palese illogicità o l'irragionevolezza tecnica della scelta tariffaria posta in essere dall'AEEG (si ricordi che, secondo il pacifico indirizzo del giudice amministrativo, la "ragionevolezza tecnica" costituisce il limite all'intervento del giudice stesso nei confronti dell'Autorità; cfr., fra le tante, Consiglio di Stato, sez. VI, n. 5140/2012 e sez. VI, 2.5.2012, n. 2521).

Quanto al parametro Kd, le doglianze appaiono generiche e riferite alle caratteristiche del mercato dei servizi idrici, che viene descritto come radicalmente differente da altri mercati dei servizi di pubblica utilità.

Si tratta, però, di contestazioni per certi versi apodittiche (che non tengono conto, ad esempio, delle differenze esistenti nel territorio nazionale, né fanno riferimento alla situazione specifica dell'ambito della Regione Umbria dove è svolto il servizio), che non inducono a comprendere l'illegittimità della misura del fattore Kd fissato nella delibera impugnata.

Anche per il fattore ERP, si parla di "numerose evidenze", che farebbero intravedere un valore non del 4% - fissato nel provvedimento impugnato - ma "prossimo al 5%".

Le stesse formule dubitative e generiche impiegate dalla ricorrente testimoniano per l'infondatezza della doglianza.

Con riguardo al fattore Beta, la censura richiama il problema della

morosità del settore idrico, che sarà però oggetto di una successiva e specifica trattazione.

L'ulteriore parametro per la determinazione degli oneri finanziari di cui all'art. 18 citato contestato dalla ricorrente è quello espresso con la formula CS/CnS , rappresentante il rapporto fra immobilizzazioni cui si applica lo scudo fiscale (essenzialmente acquisite con capitale di debito) e le altre immobilizzazione (acquisite con capitale proprio), rapporto che nella delibera impugnata è posto pari a 1.

La ricorrente contesta la misura del rapporto, ritenendo che esso dovrebbe – più correttamente – essere fissato nella misura di 0,5, con prevalenza quindi del capitale non scudato.

Sul punto, non appaiono però irragionevoli le considerazioni difensive dell'AEEG, secondo cui gli esiti del referendum abrogativo del 2011, che ha vietato qualsiasi remunerazione predeterminata e a priori del capitale proprio dell'impresa, tenderà a spostare il rapporto fra capitale a debito e capitale proprio verso un sostanziale equilibrio (rapporto pari a 1), senza contare che nelle immobilizzazioni sono comprese anche quelle di proprietà degli enti locali, sovente realizzate mediante ricorso al mutuo e quindi da comprendersi nel capitale scudato.

A diversa conclusione non induce la lettura della relazione tecnica predisposta dalla società Oxera, depositata in giudizio dalla ricorrente in data 30.1.2014.

Per quanto riguarda il parametro ERP, la relazione (si vedano le pagine 50 e seguenti), confronta l'ERP del settore idrico (fissato al

4%), con quello di altri settori (come l'aviazione civile, la trasmissione dell'elettricità e la telefonia fissa e mobile), nei quali la concorrenza appare maggiormente sviluppata e quindi maggiore il rischio di mercato (in tali settori, il valore ERP oscilla, in effetti, fra il 4 e il 5 per cento).

Poco significativo appare poi il paragone con le esperienze straniere, in particolare con quella del Regno Unito, nel quale l'apertura al mercato del settore idrico risale ormai a diversi anni or sono ed il numero degli operatori è molto più basso che in Italia.

Anche i confronti con altri paesi europei (Francia, Germania, Olanda o Irlanda) in settori eterogenei a quello idrico non sembrano pregnanti (cfr. pag. 52 della relazione).



Quanto al fattore Beta, la stessa relazione (cfr. le pagine 52 e 53), è costretta ad ammettere che i valori del settore elettrico oppure di altri paesi non sono <<*direttamente comparabili*>> con il valore fissato dall'AEEG nel provvedimento impugnato.

Anche per il costo del debito (parametro Kd), la tabella di Oxera (pag. 55 della relazione), effettua comparazioni non omogenee con mercati diversi da quello idrico e con paesi aventi una diversa disciplina della regolazione.

In conclusione, non reputandosi manifestamente illogiche o irragionevoli le misure dei parametri dell'art. 18, coma introdotte dall'AEEG, il motivo n. 5 deve rigettarsi.

2.6 Il motivo n. 6 è stato oggetto di espressa rinuncia da parte dei difensori della ricorrente, come risulta a pag. 14 della memoria

difensiva del 4.2.2014 (sul punto, preme solo ricordare che nel giudizio amministrativo il difensore può sempre, senza particolari formalità, rinunciare ad uno o più motivi di ricorso).

2.7 Il motivo n. 7 contesta – in parte – la disciplina dei costi efficientabili del servizio, laddove fra questi è inserito il costo dell'IRAP (imposta regionale sulle attività produttive, tributo istituito in forza del D.Lgs. 446/1997).

Preliminarmente, giova ricordare che ai sensi dell'art. 4 della delibera 585/2012, i costi della gestione sono distinti in costi efficientabili (sui quali, cioè, la gestione del servizio può svolgere un'azione di efficientamento) e non efficientabili, esterni alla gestione e sui quali quest'ultima non può svolgere alcuna azione tesa alla loro riduzione.

Fra i costi efficientabili, l'art. 32 dell'allegato A alla delibera pone anche quello relativo all'onere fiscale IRAP del bilancio, mentre altri oneri fiscali (tributi locali, ad esempio) sono reputati non efficientabili.

Per l'AEEG, l'IRAP costituisce senz'altro costo efficientabile, in quanto potrebbe essere ridotto mediante opportuni interventi aziendali sul costo del personale.

La tesi difensiva dell'Autorità non convince.

In primo luogo, infatti, nella determinazione della base imponibile dell'IRAP, secondo l'art. 5 del D.Lgs. 446/1997 – che richiama sul punto l'art. 2425 del codice civile sul contenuto del conto economico – non rilevano in alcun modo i costi del personale (quelli, cioè, di cui al n. 9, lettera B, dell'art. 2425 citato), sicché un'ipotetica variazione

degli stessi non muterebbe la base imponibile del tributo.

Qualora poi, secondo un'interpretazione di tipo fortemente "sostanzialistica" della normativa sull'IRAP (vista, in chiave squisitamente economica, come una sorta di imposta sul costo del lavoro), si volesse sostenere la possibilità di riduzione della stessa mediante una diversa allocazione dei fattori produttivi – dando la prevalenza a quelli i cui costi riducono l'imponibile IRAP rispetto al costo del personale, non rilevante sul punto – le conclusioni della scelta dell'AEEG sarebbero palesemente illogiche, finendo per premiare le imprese che riducono in qualsivoglia modo il costo del proprio personale (magari, attraverso la messa in mobilità di dipendenti oppure le riduzioni stipendiali o la "terziarizzazione" dei servizi aziendali).

Si tratta, come del resto evidenziato anche nella relazione Oxera a pag. 22 e seguenti, di conclusioni irrazionali, in contrasto con la conclamata finalità di migliorare la qualità del servizio idrico.

Di conseguenza, il settimo motivo deve essere accolto.

2.8 Con l'ottavo motivo, viene denunciata l'illegittimità degli articoli 45, comma 1 e 46, comma 1 dell'allegato A, giacché, in sede di determinazione del vincolo aggiornato ai ricavi di gestione, l'Autorità non avrebbe riconosciuto i costi derivanti dalle – così testualmente a pag. 39 del ricorso - <<fisiologiche fluttuazioni>> dei mutui stipulati per la realizzazione delle infrastrutture idriche.

Parimenti, si continua nel motivo n. 8, dovrebbero essere considerati anche i corrispettivi annuali che i gestori devono corrispondere ai

proprietari delle reti.

Il motivo, però, così come formulato, non appare accoglibile, vista anche la sua genericità, in violazione dell'art. 40, lett. d), del codice del processo amministrativo, che pone a carico del ricorrente l'onere di articolare censure "specifiche".

Innanzitutto non si comprende l'affermazione secondo cui i costi dei mutui sarebbero sempre soggetti a variazione.

Tale asserzione, in disparte la sua genericità, sembra contraddetta dalla circostanza che il mercato dei capitali conosce anche mutui a tasso fisso, la cui caratteristica è proprio quella di evitare ad entrambe le parti del contratto di mutuo ogni variazione.

Inoltre, e si perdoni l'ovvietà, le oscillazioni dei mutui non sempre assumono una connotazione negativa per il mutuatario, potendosi verificare anche una riduzione del saggio di interesse.

Non si comprende poi l'utilità di un riconoscimento in tariffa di ogni variazione, in danno del gestore, dei costi del mutuo, potendo tale previsione consentire ed avallare condotte poco trasparenti, quali la rinegoziazioni di taluni mutui in essere – i cui costi potrebbero agevolmente essere collocati in tariffa – in cambio, magari, di altre utilità ottenibili dal sistema bancario.

In ogni caso, anche a fronte di mutui a tasso variabile, se si tiene conto del fisiologico andamento dei saggi di interesse, caratterizzati in un intervallo di tempo almeno annuale da oscillazioni sia verso l'alto sia verso il basso, non appare né illogica né arbitraria la scelta regolatoria di non tenere conto di variazioni che, in un periodo di



media o lunga durata, tendono sostanzialmente a contrapporsi e, escludendo fattori anomali, a pareggiarsi.

Quanto ai corrispettivi da riconoscersi a favore dei proprietari delle reti, l'art. 153, comma 1°, del D.Lgs. 152/2006, prevede espressamente la gratuità dell'uso delle infrastrutture idriche, per cui non si comprende appieno la portata della doglianza.

In conclusione, si deve rigettare l'ottavo mezzo di ricorso.

2.9 Il nono motivo di ricorso è diretto contro l'art. 46, commi 2 e 4 dell'allegato A, in tema di conguagli maturati dal gestore, che sono riconosciuti quali componenti di costo in tariffa, in misura aggiornata al tasso di inflazione.



In particolare, l'art. 46, comma 2, è stato modificato per effetto della delibera 88/2013, allegato 2 alla medesima, punto 2.38; la stessa delibera ha altresì aggiunto (punto 2.40 dell'allegato 2), un quarto comma all'art. 46, che prevede che il conguaglio maturato nel 2012 debba essere aggiornato con il tasso di inflazione a valere per gli anni 2014 e 2015 ed applicato come componente di costo dal 2015 (cfr. la delibera 88/2013 e relativo allegato, doc. 2 e doc. 3 della ricorrente, depositati il 9.5.2013).

Inoltre, per effetto della delibera 73/2013, art. 4.1, lettera r), il conguaglio maturato nell'anno 2012 sarà riconosciuto al gestore solo dal 2014 (cfr. il doc. 1 della ricorrente, depositato il 9.5.2013).

L'esponente lamenta – in primo luogo – l'illegittimità di tale previsione, in contrasto con il più volte ricordato principio del c.d. full cost recovery, laddove l'AEEG non ha previsto, in relazione ai

conguagli, il riconoscimento, oltre che dell'inflazione, anche degli oneri finanziari rappresentati dal costo sostenuto dall'approvvigionamento del denaro.

La doglianza merita condivisione, per le ragioni che seguono.

Non è in discussione, infatti, la circostanza che l'esatta determinazione del conguaglio relativo ad un anno solare non può che avvenire al momento di approvazione del bilancio relativo all'anno medesimo; quanto piuttosto la necessità, in ossequio al principio della copertura integrale dei costi, che – per effetto dell'oggettivo sfasamento temporale fra la maturazione del diritto al conguaglio e l'effettiva corresponsione della relativa somma – il gestore ottenga il riconoscimento della voce di costo rappresentata dall'onere finanziario, visto come “costo opportunità” per il mancato impiego del denaro.

Non si tratta, ovviamente, di un riconoscimento di carattere per così dire “sanzionatorio” a carico dell'AEEG, ma di un intervento volto alla copertura dei costi oggettivamente rappresentati dalla ritardata disponibilità di una somma – il conguaglio, appunto – il cui diritto matura però, senza dubbio, nel corso dell'anno di riferimento (anche se la liquidazione potrà avvenire soltanto dopo la chiusura del bilancio, in un tempo successivo).

Lo stesso regolatore, del resto, appare consapevole di tale esigenza, avendo riconosciuto il tasso di inflazione sulle somme a conguaglio.

Nel motivo n. 9, la ricorrente lamenta anche le scelte effettuate dall'AEEG con la delibera 88/2013, punto 2.38 e punto 2.40

dell'allegato alla medesima.

Si tratta di disposizioni che, senza apparente motivazione, hanno modificato l'art. 46 dell'allegato A alla delibera 585/2012, limitando il riconoscimento del tasso di inflazione.

Trattandosi di una limitazione al recupero di un costo, in contrasto con il più volte ricordato principio di copertura integrale, anche tali ultime prescrizioni devono reputarsi illegittime.

In conclusione, l'intero motivo n. 9 deve trovare accoglimento.

2.10 Il motivo n. 10 è stato oggetto di rinuncia nella memoria difensiva del 4.2.2014, pag. 14.

2.11 Nel mezzo di gravame n. 11, le censure della ricorrente sono dirette contro l'art. 11, comma 2, dell'allegato A, sulla determinazione del capitale circolante netto (CCN) per l'anno 2012, risultante dalla differenza fra i ricavi e i costi, ai quali è applicato un coefficiente correttivo.

L'esponente lamenta la circostanza che dal calcolo del CCN sono esclusi i ricavi e i costi delle attività idriche diverse da quelle proprie del servizio idrico integrato, come definito dal D.Lgs. 152/2006 e dall'allegato A alla delibera 585/2012.

Sul punto, occorre però rimarcare, come già sopra esposto al punto 2.4, che la ricorrente, nell'Ambito Territoriale ove svolge la propria attività, si limita alla gestione del servizio idrico integrato, non operando nel settore delle altre attività idriche.

La ricorrente non pare avere quindi un interesse attuale e concreto alla censura, non avendo provato di operare anche nel segmento delle

altre attività idriche, il cui esercizio da parte del gestore del SII appare, peraltro, meramente facoltativo.

In conclusione, il motivo n. 11 non merita accoglimento.

2.12 Il mezzo n. 12 concerne il trattamento tariffario degli accantonamenti effettuati dai gestori, ai sensi del combinato disposto dell'art. 32, comma 1 e dell'art. 11, comma 1, dell'allegato A.

In particolare, ai sensi dell'art. 32, comma 1, la componente di costo costituita dai costi efficientabili è pari alla differenza fra i costi di produzione e le poste rettificative.

Fra i costi di produzione, sempre secondo il citato art. 32, devono annoverarsi gli accantonamenti (voci B12 e B13 dell'art. 2425 del codice civile sul conto economico), mentre fra le poste rettificative, sono compresi gli accantonamenti in eccesso rispetto all'applicazione di norme tributarie, vale a dire la quota di accantonamenti non deducibile fiscalmente.

Da questo consegue il riconoscimento, quale costo efficientabile, della quota di accantonamenti fiscalmente deducibili (pari alla differenza fra la quota generale dell'accantonamento e la quota del medesimo fiscalmente indeducibile).

A sua volta l'art. 11, comma 1, ai fini del calcolo del capitale investito netto (CIN), esclude che possa essere presa in considerazione la quota degli accantonamenti fiscalmente deducibili, già considerati ai fini del computo dei costi efficientabili e ciò all'evidente scopo di evitare una duplicazione dei costi in tariffa a carico dell'utenza.

Fra gli accantonamenti non fiscalmente deducibili – si continua in



ricorso – deve essere annoverato il “fondo rischi e oneri” di cui al citato art. 11, comma 1, rappresentante quindi un costo rilevante ai fini del calcolo del CIN.

Dopo la suindicata ricostruzione di tale – oggettivamente complesso – quadro normativo, l'esponente evidenzia come l'Autorità, mediante lo strumento informatico di calcolo della tariffa da essa predisposto (c.d. tool di calcolo, cfr. il doc. 3 della ricorrente), abbia sostanzialmente violato i citati articoli 11 e 32 dell'allegato A, non comprendendo correttamente nel calcolo del CIN il fondo “rischi e oneri”.

La censura, così come formulata, non può essere accolta, seppure con le seguenti importanti precisazioni.

L'esponente non contesta la legittimità dei citati articoli 11 e 32, quanto la scorretta applicazione degli stessi da parte dell'AEEG, attraverso il c.d. tool di calcolo.

Orbene, appare evidente – se non ovvio – che l'Autorità deve dare corretta e integrale applicazione alle proprie deliberazioni, non potendo certamente apportarvi modifiche in sede di concreta esecuzione delle medesime.

Di conseguenza, la predisposizione e l'applicazione della tariffa del SII, per quanto riguarda il profilo sopra citato della determinazione del CIN, non potrà che avvenire nello scrupoloso rispetto della delibera, così come interpretata dalla ricorrente, dovendosi invece reputare illegittima qualsiasi fissazione della tariffa per il singolo Ambito territoriale non corrispondente ai citati articoli 11 e 32,

nell'esegesi offerta dall'esponente e condivisa dal Collegio.

L'esponente potrà pertanto, se necessario, contestare l'applicazione *contra legem* della delibera 585/2012, per il profilo che qui interessa, ma non può ottenere alcun annullamento della delibera medesima, che – per la questione ivi dedotta – appare invece legittima.

2.13 Con il tredicesimo motivo, viene lamentata l'illegittimità dell'art. 32 dell'allegato A, laddove la norma, nel dettare la disciplina dei costi efficientabili, esclude che concorrano alla formazione della tariffa, quali costi, le <<perdite su crediti per la quota parte eccedente l'utilizzo del fondo>>.

La censura affronta – in pratica – la questione connessa alla morosità dell'utenza ed all'eventuale riconoscimento in tariffa, quale costo, dei crediti oramai inesigibili.

La ricorrente rileva come, in sede di consultazione degli operatori (cfr. il documento di consultazione 290/2012/R/IDR, doc. 8 dell'AEEG), l'Autorità (cfr. punto 3.65, pag. 40 della delibera n. 290/2012), aveva manifestato l'intenzione di riconoscere, fra i costi operativi, le perdite su crediti iscritte a bilancio, seppure entro un limite massimo, per favorire gli sforzi delle imprese volti al recupero dei crediti.

Tale intendimento non ha trovato, però, riscontro positivo nella delibera 585/2012, la quale anzi, nelle proprie premesse (cfr. il doc. 1 della ricorrente, pag. 12 e seguenti), dà atto che i problemi della rischiosità del servizio e della morosità dovranno essere meglio affrontati successivamente.

La doglianza, così come formula, appare fondata.

Preliminarmente, il Collegio reputa di condividere l'asserzione dell'AEEG, secondo cui la morosità dell'utenza rientra ordinariamente fra il rischio di impresa dell'operatore, che ha l'onere di attivarsi, con tutti i mezzi offerti dall'ordinamento, per il recupero anche coattivo del proprio credito.

E' innegabile, quindi, che la valorizzazione delle morosità quale costo da collocare in tariffa non possa ridursi ad una sorta di rimborso automatico delle morosità stesse, che non costituirebbe un incentivo al recupero del credito e porrebbe, in definitiva, a carico degli utenti "virtuosi", le morosità degli altri utenti.



Tuttavia, qualora tutti gli strumenti legali di recupero siano stati esperiti senza successo ed il credito appaia ormai, di fatto, come concretamente non esigibile, non appaiono sussistere ostacoli di ordine logico o sistematico per il riconoscimento di tali perdite (tale, infatti, deve qualificarsi ormai il credito), quali costi del servizio, da computarsi in tariffa.

D'altronde, la stessa Autorità, con la delibera 643/2013 recante l'approvazione del metodo tariffario definitivo per il biennio 2014-2015, ha innovato le proprie pregresse scelte, attribuendo rilevanza alla morosità (cfr. l'art. 30 dell'allegato "A" alla delibera citata, doc. 29 dell'AEEG, che introduce il "Trattamento dei costi di morosità", riconosciuto in misura parametrica e differenziata nell'ambito di diverse aree geografiche).

Su tale ultimo punto, valgono le considerazioni già sopra espresse:

appare, infatti, illogico che il MTT per gli anni 2012 e 2013 non riconosca – in mancanza di modifiche normative o fattuali – quale “costo” una componente che è stata invece riconosciuta per il successivo biennio 2014-2015.

In conclusione, anche il motivo n. 13 deve accogliersi.

Per effetto dell'accoglimento parziale del ricorso principale, la delibera n. 585/2012 deve essere annullata in parte, nei limiti dei motivi sopra indicati, mentre deve essere confermata per la restante parte.

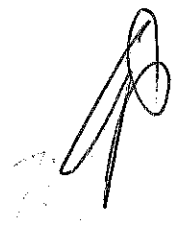
3. Il primo ricorso per motivi aggiunti è rivolto contro due successive deliberazioni dell'Autorità in materia di tariffa del servizio idrico integrato, in particolare la n. 73/2013 e la n. 88/2013 (cfr. i documenti 1, 2 e 3 della ricorrente, depositati il 9.5.2013).

Nel primo atto di motivi aggiunti, sono dapprima riproposti i 13 motivi del ricorso principale, successivamente sono introdotte due nuove censure, la prima contro la delibera 88/2013 (motivo 14) e la seconda contro la delibera 73/2013 (motivo 15).

Il motivo n. 15 è stato oggetto di rinuncia da parte dei difensori nella memoria del 4.2.2014, pag. 15.

3.1 Il motivo aggiunto n. 14 è rivolto contro l'art. 2.36 dell'allegato 2 alla delibera 88/2013, laddove lo stesso ha modificato l'art. 45, comma 8, dell'allegato A alla delibera 585/2012.

L'art. 45 citato detta la disciplina di una serie di costi di natura esterna, non controllabili da parte del gestore, aventi spesso carattere di eccezionalità e definiti quali “costi passanti”.



Gli stessi (cfr. l'art. 45, comma 1), sono oggetto di valutazione a consuntivo per determinare il vincolo aggiornato ai ricavi del gestore. Per effetto della citata modifica all'art. 45, comma 8, l'aggravio di costo derivante dai c.d. costi passanti sarà riconosciuto nei limiti della differenza fra i costi operativi e la componente <<tariffaria Opex>> (acronimo di Operating Expenditures, cfr. l'art. 4.1 dell'allegato A alla delibera 585/2012), vale a dire la quota tariffaria comprensiva delle maggiori efficienze conseguite eventualmente dal gestore rispetto ai costi operativi dei piani d'ambito.

In tal modo, continua la ricorrente, i gestori più efficienti finirebbero per essere penalizzati, in caso di eventi eccezionali o imprevedibili, rispetto ad altri gestori meno efficienti.

La censura è meritevole di accoglimento, attesa la palese illogicità a cui conduce il meccanismo di cui al novello art. 45, comma 8, dell'allegato A.

I gestori che hanno conseguito risultati migliori, attraverso recuperi di efficienza, finirebbero – infatti – per vedere erodere i miglioramenti ottenuti a causa di eventi eccezionali, mentre i gestori meno efficienti, i cui costi di bilancio sono superiori a quelli derivanti dalla metodologia tariffaria, godrebbero di un aumento della tariffa.

Tale soluzione appare paradossale e discriminatoria, oltre che in contrasto con gli obiettivi di recupero di efficienza e di miglioramento della qualità del servizio reso, ai quali dovrebbe tendere la regolazione indipendente svolta dall'AEEG (cfr. la legge 481/1995).

Il motivo aggiunto n. 15, deve in conclusione, essere accolto e per

l'effetto la delibera 88/2013 deve essere annullata in parte qua, con conseguente annullamento anche della disposizione dell'allegato A alla delibera 585/2012 (art. 45, comma 8), modificato dalla delibera 88/2013.

4. Il secondo ricorso per motivi aggiunti è rivolto contro la deliberazione dell'Assemblea Unica degli ATI n. 1 e n. 2, n. 4 del 30 aprile 2013, recante adempimenti per l'attuazione del sistema tariffario transitorio per gli anni 2012 e 2013 (cfr. il doc. 1 della ricorrente, depositato il 12.7.2013).

Il secondo atto di motivi aggiunti riproduce i 15 motivi svolti in precedenza dalla società esponente, lamentando sostanzialmente l'illegittimità derivata dagli atti pregressi dell'AEEG già impugnati.

Per effetto dell'accoglimento, seppure parziale, del ricorso principale e del primo atto di motivi aggiunti, deve essere annullata, per evidente illegittimità derivata, la delibera impugnata con il secondo ricorso per motivi aggiunti, nella quale l'organo assembleare dei due ATI dell'Umbria ha dato puntuale applicazione alla delibera 585/2012 (cfr. il citato doc. 1 depositato il 12.7.2013, nella cui parte dispositiva, a pag. 8, l'Assemblea degli Ambiti dà atto che i valori ricavabili dal metodo tariffario transitorio hanno carattere vincolante nei confronti degli enti d'ambito).

5. Il terzo ricorso per motivi aggiunti ha per oggetto la delibera dell'AEEG 17.10.2013, n. 459/2013/R/IDR ed in particolare una disposizione della stessa, vale a dire l'art. 4.1 (cfr. il doc. 1 della ricorrente depositato il 24.12.2013).

Nei terzi motivi aggiunti, sono dapprima proposti ancora i 15 motivi di gravame già sopra indicati e relativi alle precedenti delibere ed è poi svolta una sola e specifica censura contro il menzionato art. 4.1 della delibera 459/2013.

Quest'ultima ha apportato una serie di innovazioni alla precedente delibera 585/2012 fra cui la ricorrente cita quelle degli articoli 2 e 3, relativi rispettivamente alla valorizzazione delle immobilizzazioni del gestore del SII e al riconoscimento dell'ammortamento finanziario in luogo di quello basato sulle vite utili dei beni.



L'applicazioni di tali novità, da parte degli Enti d'Ambito a favore dei gestori, non costituisce però un obbligo per i primi, bensì una mera facoltà (così il più volte citato art. 4.1, che così recita: <<..gli Enti d'Ambito ... possono modificare le proprie determinazioni in materia tariffaria avvalendosi delle maggiori facoltà riconosciute ai precedenti articoli 2 e 3>>).

L'esponente denuncia l'illogicità di tale previsione, che rimette sostanzialmente all'arbitrio dell'Autorità d'Ambito la scelta di applicare meccanismi di riconoscimento dei costi necessari per assicurare l'equilibrio economico e finanziario dei gestori.

La doglianza, così come formulata, appare meritevole di accoglimento, in quanto la scelta di rimettere alla mera facoltà dell'Ente d'Ambito – fra l'altro senza individuazione di criteri cui ancorare la scelta stessa – l'applicazione di meccanismi tariffari che appaiono necessari per garantire la copertura dei costi del gestore, appare illogica ed immotivata.

Infatti, se le novità della delibera 459/2013 appaiono dettate dalla

necessità di assicurare la copertura integrale dei costi (cfr. le premesse della delibera stessa), allora l'applicazione delle medesime deve reputarsi doverosa per gli Enti d'Ambito.

Il terzo ricorso per motivi aggiunti deve – pertanto – accogliersi, con annullamento in parte qua (art. 4.1) della delibera impugnata n. 459/2013.

6. La novità e la rilevante complessità delle questioni trattate, oltre che la reciproca soccombenza, induce il TAR a compensare interamente le spese di lite, salvo l'onere del contributo unificato a favore della ricorrente, ai sensi di legge (DPR 115/2002), da porre a carico in solido sia dell'AEEG sia degli ATI n. 1 e n. 2.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda)

definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti,

li accoglie in parte, nei sensi e per gli effetti di cui in motivazione e li respinge per la restante parte.

Spese compensate, salvo l'onere da porre a carico in solido sia dell'AEEG sia degli ATI n. 1 e n. 2

del contributo unificato, come per legge (DPR 115/2002).

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 20 febbraio 2014 con l'intervento dei magistrati:

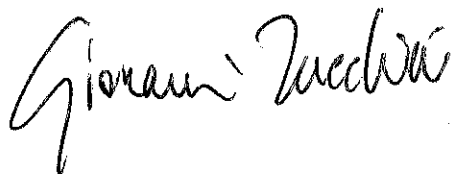


Angelo De Zotti, Presidente

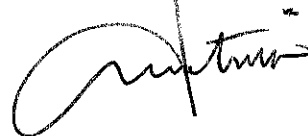
Giovanni Zucchini, Consigliere, Estensore

Floriana Venera Di Mauro, Referendario

L'ESTENSORE



IL PRESIDENTE



DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10.4 APR. 2014

IL SEGRETARIO

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