

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 2/2015

RAFFAELE MICALIZZI

La tariffa del servizio idrico integrato



G. Giappichelli editore

RAFFAELE MICALIZZI*

La tariffa del servizio idrico integrato

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il riparto di funzioni amministrative in materia tariffaria– 3. Il metodo tariffario tra la Legge Galli e il Codice dell'ambiente – 4. Il metodo tariffario nel quadro normativo attuale – 5. Conclusioni

1. Introduzione.

Il presente contributo ha l'obiettivo di fornire una panoramica sulle principali questioni giuridiche connesse alla tariffa idrica e sulla relativa giurisprudenza¹.

Il tema può apparire ostico, e, in effetti, lo studio della materia impone la disamina di una normativa varia e complessa: accanto alla fonte principale, costituita, come meglio si dirà *infra*, da talune disposizioni del Codice dell'ambiente (D.LGS. 3 aprile 2006, n. 152, d'ora in avanti anche semplicemente "Codice"), si collocano infatti le delibere dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, connotate da un approccio interdisciplinare (ad un tempo giuridico, economico ed ingegneristico) e da contenuti estremamente tecnici.

* Dottorando di ricerca presso l'Università degli Studi di Brescia.

¹ La letteratura in materia non è particolarmente ampia. Tra i contributi più interessanti ed approfonditi, si segnalano i seguenti: A. TRAVI, *La disciplina tariffaria nel servizio idrico integrato*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2014, 1; S. VACCARI, *Il metodo tariffario del servizio idrico integrato alla luce del primo contenzioso*, in *Munus-Rivista giuridica dei servizi pubblici*, 2014, 2, 289; A. TONETTI, *Investimenti infrastrutturali e (in)certezza delle regole: il caso del servizio idrico*, in *Gior. dir. amm.*, 2013, 11, 1102; A. CAROSELLI-L. TESSAROLO, *Lo stato dei servizi idrici nella relazione Conviri*, in *Gior. dir. amm.*, 2011, 5, p. 561 ss.; E. STICCHI DAMINAI, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di servizio idrico integrato*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2010, I, 143; ANWANDTER-P. RUBINO, *Perché la finanza privata asseta il settore idrico? Sette proposte per sette ragioni*, in *Mercato concorrenza regole*, 2006, 1, p. 197 ss.. Per una panoramica più generale sui profili gestori del servizio idrico integrato, anche in ottica comparatistica, si veda: V. PARISIO, *The management of the water service in Italy: from the sectoral regulations to the European law principles*, in V. PARISIO (a cura di), *The water supply service in Europe: Austrian, British, Dutch, Finnish, German, Italian and Romanian experiences*, Milano, 2013, 103; V. PARISIO, *La gestione del servizio idrico (integrato): valorizzazione della specialità e vuoto normativo*, in P. DELL'ANNO-E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, Padova, 2013, 125.

Sotto altro profilo, però, a tale tecnicismo normativo, che sembrerebbe relegare le connesse problematiche alla ristretta cerchia degli “addetti ai lavori”, fa da contraltare l'interesse generale che le novità normative in materia di acqua sono in grado di suscitare. È sufficiente ricordare, a tal proposito, il successo riscosso dai referendum “sull'acqua pubblica”² del 2011. Dopo un'accesa campagna referendaria, con ampio riscontro sui mezzi d'informazione, l'affluenza superò, per la prima volta dal 1993, la fatidica soglia del *quorum*. Peraltro, una delle disposizioni abrogate, come si dirà, riguardava proprio la tariffa idrica.

Appare quindi interessante analizzare e comprendere la materia, adottando un approccio giuridico quanto più possibile rigoroso, scevro dai paradigmi ideologici che – troppo spesso e da ogni “lato” – influenzano il dibattito sui servizi pubblici.

2. Il riparto di funzioni amministrative in materia tariffaria.

Mette conto, innanzitutto, effettuare una chiara distinzione concettuale e terminologica tra *metodo tariffario* e *tariffa* (propriamente detta): il primo è l'algoritmo matematico generale, valido e cogente su tutto il territorio nazionale; la seconda rappresenta il concreto corrispettivo della fornitura del servizio, che sarà diverso a seconda dell'ambito territoriale ottimale (a.t.o.) di riferimento.

Le competenze per la determinazione del metodo tariffario, da un lato, e delle tariffe, dall'altro, fanno capo a diversi enti³; invero, ricostruire la “filiera”

2 Gli organi di informazione e gli stessi promotori della consultazione (il comitato referendario “*Stacquapubblica*”) si riferivano comunemente al referendum con tale terminologia, in ossequio, evidentemente, ad esigenze di semplificazione (i primi) e di propaganda (i secondi). In realtà, nessuno dei due quesiti riguardava la “pubblicità” (più propriamente, la demanialità), ovvero il regime proprietario del bene-acqua. Il primo, infatti, concerneva l'abrogazione dell'art. 23-*bis*, D.L. 25 giugno 2008 (convertito in L. 6 agosto 2008, n. 133), in materia di modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica; il secondo aveva ad oggetto l'espunzione di un inciso dall'art. 154, co. 1 del Codice dell'Ambiente, in materia di metodo tariffario.

3 In generale, la legislazione sulla tariffa del servizio idrico integrato è stata ricondotta dalla Corte costituzionale alla competenza legislativa esclusiva statale nelle materie ambiente e tutela della concorrenza. Pertanto, ad esempio, è stata ritenuta costituzionalmente illegittima la normativa lombarda che prevedeva la determinazione della tariffa d'ambito sulla base di prescrizioni regionali (così Corte cost., 23 aprile 2010, n. 142; in argomento, cfr. anche Corte cost., 12 aprile 2013, n. 67).

di tali competenze è un'operazione tutt'altro che banale, a causa del sovrapporsi di varie disposizioni (per lo più inserite in decreti legge “pluritematici”) che hanno a più riprese modificato ed integrato la disciplina recata dal Codice dell'ambiente⁴.

In sintesi, i soggetti coinvolti sono quattro: il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; l'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico (A.e.e.g.s.i.); gli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali (a.t.o.); infine, i gestori del servizio.

Le funzioni del Ministero e dell'A.e.e.g.s.i. sono oggi individuate dal D.P.C.M. 20 luglio 2012, recante «*Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'articolo 21, comma 19 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214*»⁵.

Per ciò che qui interessa, quindi, il Ministero «*definisce i criteri per la definizione del costo ambientale e del costo della risorsa per i vari settori d'impiego dell'acqua, anche in proporzione al grado di inquinamento*

4 Ultimo esempio di tale (discutibile) tecnica legislativa è il D.L. 12 settembre 2014, n. 133 (convertito in L. 11 novembre 2014, n. 164), che, all'art. 7, apporta una serie di modifiche alle norme del Codice in materia. Tali modifiche consistono, in estrema sintesi, nella fissazione di termini perentori e nuovi poteri sostitutivi, finalizzati alla piena attuazione della riforma del sistema idrico sulla base dei principi della perimetrazione di ambiti territoriali ottimali, dell'obbligatoria adesione degli enti locali all'ente di governo dell'ambito, nonché dell'unicità della gestione all'interno di ogni a.t.o. Una novità interessante è recata dal nuovo art. 158-*bis* del Codice, ove si prevede l'allocatione, in capo all'ente di governo dell'ambito, della funzione di approvazione dei progetti definitivi delle infrastrutture idriche, con connessa dichiarazione di pubblica utilità e (eventuale) variante agli strumenti urbanistici.

5 Il decreto attua l'art. 21, co. 19 del D.L. 6 dicembre 2011, mediante il quale è stata soppressa l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, disponendo, per l'appunto, che le relative funzioni siano allocate in capo alla preesistente Autorità per l'energia elettrica ed il gas. Vale la pena aprire una breve parentesi sulle tormentate vicende dell'organo chiamato a vigilare sul “sistema” nazionale del servizio idrico integrato, che oggi, a seguito del conferimento delle relative funzioni alla preesistente Autorità per l'energia elettrica ed il gas, è, per l'appunto, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico. Il D.L. 13 maggio 2011, n. 70 (convertito in L. 12 luglio 2011, n. 106), ai commi 11-27 dell'art. 10 (peraltro rubricato, in maniera piuttosto oscura, «*Servizi ai cittadini*»), aveva introdotto l'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, che prendeva il posto della soppressa Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche, che a sua volta aveva sostituito – con D.L. 28 aprile 2009, n. 39 – il Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, a sua volta, ed ulteriormente, sostitutivo dell'originario assetto di vigilanza delineato dal Codice dell'ambiente, ove si prevedeva una “biforcazione” di attribuzioni tra una Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti ed un Osservatorio sulle risorse idriche e sui rifiuti.

ambientale derivante dai diversi tipi e settori d'impiego e ai costi conseguenti a carico della collettività in attuazione del principio del recupero integrale del costo del servizio e del principio "chi inquina paga"» ed altresì «definisce i criteri per la determinazione della copertura dei costi relativi ai servizi idrici, diversi dal servizio idrico integrato e da ciascuno dei singoli servizi che lo compongono nonché dai servizi di captazione e adduzione a usi multipli e dai servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, per i vari settori d'impiego dell'acqua, anche in proporzione al grado di inquinamento ambientale derivante dai diversi tipi e settori d'impiego e ai costi conseguenti a carico della collettività» (art. 1, lett. d) ed e))⁶.

Sulla base di dette "linee-guida" ministeriali, il metodo tariffario è poi predisposto ed approvato dall'A.e.e.g.s.i.. In particolare, dunque, l'Autorità «definisce le componenti di costo - inclusi i costi 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 adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali, per i vari settori di impiego, in conformità ai criteri e agli obiettivi stabiliti dal Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare» e «predispone e rivede periodicamente il metodo tariffario per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono compresi i servizi di captazione e 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, prevedendo forme di tutela per le categorie di utenza in condizioni economico sociali disagiate individuate dalla legge e fissa, altresì, le relative modalità di revisione periodica, vigilando sull'applicazione delle tariffe» (art. 3, lett. c) e d), D.P.C.M. 20 luglio 2012).

La tariffa, per contro, ai sensi dell'art. 154, co. 4 del Codice, è predisposta da ciascun ente di governo dell'ambito⁷, in applicazione del metodo tariffario

⁶ I criteri sono stati definiti, da ultimo, con il D.M. 24 febbraio 2015, n. 39.

⁷ A seguito della soppressione delle autorità d'ambito territoriale ottimale di cui all'art. 148 del Codice, disposta dall'art. 2, comma 186-bis, L. 23 dicembre 2009, n. 191 (come modificato dall'art. 1, comma 1-*quinquies*, D.L. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 marzo 2010, n. 42), le funzioni di governo dell'ambito territoriale ottimale sono conferite dalle singole regioni. Ne consegue che, ad oggi, la concreta configurazione della *governance* pubblica del servizio idrico integrato muta da regione in regione: la Lombardia, ad esempio, ha affidato le citate funzioni alle province, dislocandole presso un apposito ufficio organizzato come azienda

vigente e nel rispetto dei principi e criteri individuati dal primo comma della medesima disposizione: *«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'ente di governo dell'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»*.

Da ultimo, occorre considerare il ruolo importante rivestito dagli affidatari del servizio. Tale ruolo, pur non definito dalla normativa anzidetta, consisterà in una stretta collaborazione con l'ente di governo dell'ambito; si consideri che il gestore, di norma, ha a disposizione tutti i dati e le informazioni necessarie a stabilire il corrispettivo della risorsa-acqua per un determinato territorio. Di talché, nella prassi, è spesso il gestore del servizio il vero e proprio “regista” della tariffazione, mentre l'ente di governo dell'ambito effettuerà una puntuale vigilanza sulla correttezza dei criteri adottati, in una prospettiva, come si è detto, di controllo collaborativo.

Una volta predisposta la tariffa, la stessa deve essere trasmessa all'A.e.e.g.s.i., alla quale compete l'approvazione. Tale attività non si traduce in un mero controllo formale ma, al contrario, consiste nella puntuale verifica circa la coerenza di ciascun aspetto della tariffa con il metodo tariffario. Ed infatti il citato D.P.C.M. riconosce all'Autorità il potere di imporre prescrizioni modificative (che devono essere recepite, pena l'inefficacia della tariffa stessa), di irrogare sanzioni, e finanche di sostituirsi, nella concreta determinazione della tariffa, all'ente di governo dell'ambito inerte o inadempiente.

Per cui, in estrema sintesi: il Ministero definisce il costo della risorsa idrica; l'A.e.e.g.s.i. predispone ed approva il metodo tariffario; l'ente di governo dell'a.t.o. (in collaborazione con il gestore del servizio idrico integrato) predispone la tariffa; l'A.e.e.g.s.i. approva la tariffa.

speciale ex art. 114, D.LGS. n. 267/2001; il Veneto ha istituito appositi Consigli di Bacino; la Puglia, che ha un unico a.t.o. corrispondente con l'intero territorio regionale, ha una propria Autorità idrica ove sono rappresentati i comuni. Per un riepilogo integrale si veda A.e.e.g.s.i., *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta*, 2015, pagg. 209-217 (reperibile sul sito dell'Autorità, www.autorita.energia.it).

3. Il metodo tariffario tra la Legge Galli ed il Codice dell'ambiente.

Così ricostruito l'attuale assetto istituzionale, occorre fare un passo indietro, dando conto, in sintesi, del quadro preesistente.

Come noto, la L. 5 gennaio 1994, n. 36 (c.d. *Legge Galli*) ha determinato una completa riorganizzazione del “sistema” del servizio idrico integrato, fissando principi, criteri ed istituti che sopravvivono tutt'oggi nel Codice dell'ambiente⁸: si pensi alla perimetrazione degli ambiti territoriali ottimali, finalizzata al superamento dell'estrema frammentazione delle gestioni allora esistente; alla necessaria integrazione di tutte le fasi del ciclo idrico, dalla captazione sino alla depurazione (di talché si inizia a parlare di servizio idrico *integrato*); alla previsione di forme obbligatorie di coordinamento e concertazione tra tutti gli enti locali ricadenti in un medesimo a.t.o., con l'obiettivo di unificarne la gestione.

Orbene, anche in materia di tariffazione la Legge Galli ha posto le basi della normativa attuale. L'art. 13, co. 3, infatti, allocava in capo ad un ente centrale – ossia al Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro dell'ambiente – la definizione del metodo tariffario, ossia di «*un metodo normalizzato per definire le componenti di costo e determinare la tariffa di riferimento*»; mentre la redazione delle singole tariffe era demandata agli enti locali e, laddove costituite, alle forme di aggregazione tra gli stessi in seno ad un medesimo a.t.o.

A distanza di circa un anno dall'entrata in vigore della legge, fu poi approvata una disciplina transitoria. Il D.L. 17 marzo 1995, n. 79 prevedeva che, sino all'entrata in vigore del metodo tariffario normalizzato, l'individuazione dei parametri tariffari fosse demandata al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE)⁹.

⁸ Curiosamente, è sopravvissuta all'abrogazione espressa una singola disposizione della Legge Galli: si tratta del sesto comma dell'art. 22, in materia di finanziamento degli (scomparsi) enti del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche e dell'Osservatorio dei servizi idrici.

⁹ Cfr. art. 2, co. 3, D.L. 79/1995: «*Il secondo comma dell'articolo 17 della legge 10 maggio 1976, n. 319, come inserito dall'articolo 25, comma 4, del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1983, n. 131, è sostituito dal seguente: "Fino all'entrata in vigore della tariffa fissata dagli articoli 13, 14 e 15 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, gli enti gestori del servizio, con apposita deliberazione da adottare entro il 30 ottobre di ciascun*

Il metodo normalizzato è stato introdotto con D.M. 1 agosto 1996; per conseguenza, a quel punto, l'attuazione della riforma sarebbe dovuta passare ad una "seconda fase", consistente nella concreta approvazione ed entrata in vigore delle nuove tariffe, determinate sulla base di detto metodo.

In realtà, come spesso accade per le riforme "di sistema", i nuovi assetti previsti dalla Legge Galli si sono concretamente imposti solo dopo un lungo lasso di tempo, in special modo a causa delle resistenze opposte dagli enti locali, sino a quel momento abituati a gestire in completa autonomia il servizio idrico¹⁰.

In molti territori, pertanto, l'adozione del modello delineato dalla Legge Galli non è mai avvenuta, con l'effetto paradossale che, nella prassi, il regime espressamente previsto come transitorio – nel frattempo ribadito dall'art. 31, co. 29 della L. 23 dicembre 1998 – ha continuato a trovare applicazione sino al 2009. Sino a tale anno, in effetti, il CIPE ha continuato a determinare le tariffe ex D.L. 79/1995¹¹.

Ciò ha determinato la contemporanea esistenza di un doppio regime: quello degli enti il cui servizio idrico integrato era gestito in conformità alla Legge Galli, e che quindi applicavano una tariffa redatta sulla base del metodo normalizzato; e quelli con una gestione non conforme, la cui tariffa era adeguata ai (diversi) parametri fissati annualmente dal CIPE.

La cessazione di tale regime, e dei relativi poteri del CIPE, è stata disposta, da ultimo, dall'art. 10, co. 28 del D.L. 13 maggio 2011, n. 70, a far data dal 26 settembre 2009¹².

anno per l'anno successivo, da sottoporre all'approvazione del comitato regionale di controllo, possono elevare le tariffe per le acque provenienti da insediamenti civili e produttivi, in conformità ai parametri ed ai criteri, e nei limiti fissati dal CIPE, per adeguarle 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. Per l'anno 1995 la deliberazione può essere adottata entro il 31 dicembre 1994. Il CIPE delibera altresì, entro il 1° settembre 1995, le quote di tariffa riferite al servizio di fognatura e di depurazione, ai fini dell'attuazione dell'articolo 14 della legge 5 gennaio 1994, n. 36. I comuni non ancora dotati di impianti di depurazione o dotati di impianti insufficienti predispongono i progetti esecutivi degli impianti, come previsti dai piani regionali, e attivano almeno la fase di pretrattamento entro il 31 dicembre 1997."».

10 A.M. ALTIERI, *I servizi pubblici locali organizzati in ambiti territoriali ottimali*, in *Gior. Dir. Amm.*, 2013, XII, 1191.

11 Cfr. delibere del CIPE 19 febbraio 1998, n. 8; 22 giugno 2000, n. 62; 4 febbraio 2001 n. 52; 19 dicembre 2002 n. 131; 18 dicembre 2008, n. 117.

12 Si veda, sul punto, Consiglio di Stato, sez. IV, 20 gennaio 2014, n. 255, con nota di L. TESSAROLO, *Il passaggio di competenze dal CIPE all'AEEG in merito alle determinazioni della tariffa del servizio idrico per le gestioni cd transitorie*, in www.dirittodeiservizipubblici.it.

4. *Il metodo tariffario nel quadro normativo attuale.*

In via generale, il principale criterio a cui dev'essere improntato il metodo tariffario – che, come si è detto, è predisposto dall'Autorità – è il c.d. *full cost recovery*. In base a detto principio, il metodo (e le tariffe elaborate in applicazione di questo) deve consentire all'affidatario del servizio idrico integrato di recuperare tutti i costi sostenuti per l'erogazione del servizio stesso; vista sotto altra e più generale prospettiva, il servizio dovrà essere integralmente finanziato dai proventi della tariffa.

Un gestore efficiente, quindi, dovrebbe essere in grado, con le sole entrate derivanti dalla riscossione della tariffa, di finanziare il servizio, con particolare riferimento alle opere previste nel programma degli interventi.

La regola del *full cost recovery*, invero, è affermata, sia dalla legislazione comunitaria¹³, sia dalla legislazione nazionale¹⁴, ed appare del tutto coerente con il progressivo abbandono di un modello gestorio dei servizi pubblici locali di rilevanza economica basato sul finanziamento diretto da parte degli enti assuntori¹⁵: tale modello, pur sostenuto da evidenti ragioni di natura socio-politica (su tutte, il mantenimento del “prezzo dell'acqua” al di sotto di una soglia economica), ha manifestato nel corso degli anni non poche debolezze, materialmente rappresentate dai *deficit* strutturali della rete idrica italiana e degli impianti connessi.

Dalla elaborazione di un metodo tariffario efficace, quindi, dipendono le concrete possibilità del “sistema” di gestione del s.i.i. di reperire le risorse necessarie al finanziamento degli ingentissimi investimenti necessari ad un adeguamento infrastrutturale che pare, ormai, non più prorogabile¹⁶.

13 Art. 9, direttiva 2000/60/CE.

14 Art. 154, co. 1, Codice dell'ambiente; art. 2, co. 1, lett. e), D.P.C.M. 20 luglio 2012; prima, si veda l'art. 13, co. 2 della Legge Galli.

15 Prospettiva evidenziata, tra gli altri, da A. TRAVI, *La disciplina tariffaria nel servizio idrico integrato*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2014, 1.

16 L'esistenza di un grave *gap* infrastrutturale in Italia è stata “certificata”, in tempi recenti, da due procedimenti per infrazione ai sensi dell'art. 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. In ambedue i casi la Commissione Europea ha contestato al nostro Paese la mancata realizzazione, in molte decine di Comuni, delle opere di trattamento delle acque reflue urbane, imposta dalla normativa comunitaria. Entrambi i giudizi si sono conclusi con l'accertamento dell'inadempimento e, in base alle stime fornite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ciò posto, la configurazione dell'attuale metodo tariffario risulta influenzata in maniera decisiva dall'accoglimento di uno dei due quesiti referendari in materia di acqua cui si è fatto cenno.

In particolare, prima del referendum il primo comma dell'art. 154 del Codice faceva espresso riferimento, tra i criteri per la predisposizione della tariffa, alla “*adeguatezza della remunerazione del capitale investito*”, replicando peraltro quanto già previsto dall'art. 13, co. 2 della Legge Galli.

Il metodo tariffario normalizzato, infatti, conteneva un tasso di remunerazione in misura fissa (pari al 7 %).

L'approvazione del secondo quesito della tornata referendaria del 12 e 13 giugno 2011 ha condotto all'abrogazione dell'inciso riportato, con la conseguenza di rendere sostanzialmente *contra legem* un metodo tariffario – quale quello allora esistente – di natura remunerativa¹⁷.

L'A.e.e.g.s.i. (alla quale, poco dopo il referendum, erano stati attribuiti i poteri in materia di determinazione del metodo tariffario, precedentemente detenuti dalla Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua¹⁸) è stata quindi chiamata ad approvare un nuovo metodo, effettuando un non facile bilanciamento tra due opposte tendenze: da un lato, l'obbligo di rispettare il risultato della consultazione referendaria; dall'altro, l'esigenza (non meno stringente) di non bloccare del tutto gli investimenti nel settore.

Tale risultato, invero, è stato efficacemente raggiunto con l'approvazione del metodo tariffario c.d. transitorio, per le sole annualità 2012 e 2013,

rischiano di condurre all'irrogazione di sanzioni per 476 milioni di euro. Cfr. www.governo.it, sezione «*Notizie dalla Presidenza*», notizia in data 26 marzo 2015.

17 All'indomani dell'abrogazione (sancita con D.P.R. 18 luglio 2011, n. 116), si è posto il problema dell'ultrattività (o meno) del “metodo normalizzato” che, a tale data, era ancora vigente. Il referendum, infatti, non aveva interessato l'art. 170, co. 3, lett. 1) del Codice dell'ambiente, ai sensi del quale: «*fino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 154, comma 2, continua ad applicarsi il decreto ministeriale 1° agosto 1996*». L'A.e.e.g.s.i. ha investito della questione il Consiglio di Stato, il quale – con parere della Seconda Sezione n. 267, reso in data 19 dicembre 2012 – ha rilevato che «*l'applicazione fatta dello stesso decreto 1° agosto 1996 a far data dal giorno (21 luglio 2011) in cui il referendum del 12 e 13 giugno del 2011 ha prodotto effetti non sia stata coerente – nei limiti in cui quel decreto contemplava e applicava, per la determinazione della tariffa, il criterio della adeguata remunerazione del capitale investito – con il quadro normativo risultante dalla consultazione referendaria [...] Al risultato interpretativo illustrato la Sezione ritiene debba pervenirsi sul rilievo per cui gli effetti propri del referendum del 2011 non possono non essersi estesi al D.M. 1 agosto 1996 (cui il richiamato art. 170 rinvia), nella parte in cui lo stesso richiamava ed applicava il criterio della “adeguatezza della remunerazione del capitale investito”*».

18 Cfr. *supra*, nota n. 5.

introdotto con delibera 28 dicembre 2012, n. 585/2012/r/idr¹⁹.

Tale metodo ha previsto, in luogo della determinazione *ex ante* di un tasso di remunerazione «adeguato», il riconoscimento in tariffa di tutti i «*costi finanziari*», ivi compresi i «*costi delle immobilizzazioni, intesi come la somma degli oneri finanziari, degli oneri fiscali e delle forme di restituzione dell'investimento*»²⁰. In altri termini, in base ai criteri del metodo transitorio è possibile per il gestore recuperare in tariffa sia i costi finanziari degli investimenti effettuati con capitale proprio, quanto quelli finanziati con capitale di debito²¹.

Il metodo tariffario transitorio è poi stato sostituito dal metodo tariffario definitivo, approvato con delibera 27 dicembre 2013, n. 643/2013/r/idr e tuttora vigente, che, in sostanza, ne rappresenta un perfezionamento ed un'evoluzione.

Mette conto evidenziare che la legittimità del criterio suesposto – adottato, come detto, tanto dal metodo tariffario transitorio, quanto dal metodo definitivo – è stata confermata dal T.A.R. Lombardia, chiamato a valutare la conformità di tale criterio alla legislazione post-referendaria²².

Secondo i ricorrenti, infatti, il metodo tariffario post-referendum avrebbe surrettiziamente reintrodotto il criterio dell'adeguata remunerazione del capitale, mutando, in via nominalistica-formale, l'indicazione dei parametri, ma mantenendo inalterata la sostanza.

In realtà, sottolinea il Tribunale, «*anche dopo il più volte citato referendum abrogativo, il servizio idrico integrato deve essere qualificato come servizio di interesse economico (secondo la definizione di cui alla nota sentenza della Corte costituzionale n. 325/2000), caratterizzato, quanto ai profili tariffari, dalla necessità della copertura integrale dei costi*»²³; pertanto, la

19 Per le gestioni “ex-CIPE”, cfr. anche la delibera 28 febbraio 2013, n. 88/2013/r/idr.

20 Nell'algoritmo matematico per la determinazione della tariffa, tali costi sono identificati dal *fattore OFa*.

21 Per capitale proprio (o capitale di rischio) si intende il capitale immesso nella società dai soci fondatori e, successivamente, da finanziatori esterni a fronte dell'acquisto di partecipazioni nella stessa; per capitale di terzi (o capitale di debito) si intende il denaro preso in prestito da terzi (M. MARTINELLI (a cura di), *L'impresa. Economia e gestione*, Giappichelli, Torino, 2006, 446 ss.).

22 T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 26 marzo 2014, n. 779, in Riv. giur. ambiente, 2014, 5, p. 576 con nota di F. CASTOLDI (cfr. anche T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 9 aprile 2014, n. 938; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 15 maggio 2014, n. 1275).

23 Senza addentrarsi, nella presente sede, nel complesso tema dei servizi pubblici di rilevanza economica (o, secondo il lessico del legislatore comunitario, servizi di interesse economico generale), ci si limita ad osservare che il Codice dell'ambiente annovera espressamente in tale categoria il servizio idrico integrato (cfr. art. 149-bis, co. 1: «*L'ente di governo dell'ambito [...]*

legittimità del metodo dovrà essere vagliata con esclusivo riferimento a tale, pacifico principio.

Da un'analisi comparata del metodo normalizzato e del metodo transitorio, secondo il T.A.R. Lombardia, emerge che: «*La formula per il riconoscimento degli oneri finanziari (OF) [...] utilizza due parametri variabili, cioè il tasso di interesse di riferimento e la componente a copertura della rischiosità. Si tratta, come già evidenziato, di parametri non fissi ma variabili sulla base dell'andamento di una pluralità di fattori economici, e ciò a differenza della remunerazione sul capitale investito, stabilita nella nota misura fissa del 7% del D.M. del 1996. La suddetta variabilità si giustifica con la circostanza che il costo del capitale, nella formulazione dell'art. 18, deve essere determinato a posteriori, sulla base del costo effettivo dell'impresa, laddove il metodo tariffario normalizzato del 1996 garantiva una redditività certa del 7% a priori, il che determinava notevoli storture nel sistema (vale a dire l'assicurazione all'operatore di una remunerazione fissa, anche in assenza di qualsiasi investimento; equivalente pertanto, più che ad un legittimo profitto, ad una sorta di rendita parassitaria)*»²⁴.

Il nuovo metodo, pertanto, è improntato al citato principio del *full cost recovery* ma, al contempo, esclude la possibilità che il gestore si possa giovare di profitti in misura fissa ed indipendente dagli investimenti effettuati.

5. Conclusioni.

Dalla disamina testé effettuata emerge, in primo luogo, la complessità di un quadro normativo che, dopo la riforma “Galli”, ha vissuto un progressivo assestamento. Anche l'attuale metodo tariffario, in effetti, appare come il risultato di una serie di “sommovimenti” normativi, da inserire nel più ampio

delibera la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo provvedendo, conseguentemente, all'affidamento del servizio nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica»). La “necessità della copertura integrale dei costi”, però, non pare di per sé indicativa della rilevanza economica di un servizio, specie se la stessa è accompagnata dall'impossibilità di remunerare il capitale investito. Sul punto, cfr. A. LUCARELLI, *Riconfigurazione del concetto di «rilevanza economica». Spunti di riflessione sulla natura «economica» del servizio idrico integrato in assenza dell'elemento della remunerazione del capitale investito*, in *Giur. Cost.*, 2011, I, 302.
24 T.A.R. Lombardia, Milano, sent. n. 779 del 2914, in op. cit.

contesto dei continui interventi legislativi dell'ultimo decennio in materia di servizi pubblici locali e di società pubbliche (quasi sempre effettuati, purtroppo, in assenza di un coerente ed organico disegno complessivo).

Invero, una volta giunti ad un metodo tariffario definitivo, il quesito che occorre porsi è se tale metodo sia in grado di attrarre verso il settore gli investimenti necessari a dotare il nostro Paese di un sistema idrico moderno ed efficiente, mantenendo, allo stesso tempo, le tariffe ad un livello compatibile con le imprescindibili esigenze di universalità ed accessibilità del servizio.

Il raggiungimento di detto obiettivo – che passa, come ovvio, da moltissime altre variabili, anche di natura macroeconomica – costituisce una sfida complessa ma non più differibile.