



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)**

ha pronunciato la presente
SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 317 del 2017, proposto da Unareti s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Caia e Angelo Clarizia, Mario Midiri, Stefano Colombari, con domicilio eletto presso Angelo Clarizia in Roma, via Principessa Clotilde, 2;

contro

Il Ministero dello Sviluppo Economico, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Regionali, l'Autorità Garante per l'Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico - Sede di Milano, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Conferenza Stato Regioni ed Unificata, in persona dei rispettivi legali rappresentanti, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici sono domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, n. 12; il Ministero per gli affari regionali, Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, e la Conferenza Unificata Stato Regioni e Enti Locali, non costituiti in giudizio;

nei confronti di

La signora Lucia Sanfilippo, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza 14 ottobre 2016, n. 10286, del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Roma, Sezione III-*ter*.

visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dello Sviluppo Economico, della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Regionali, della Autorità Garante per l'Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico - Sede di Milano e della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Conferenza Stato Regioni ed Unificata;

viste le memorie difensive;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 giugno 2017 il Cons. Vincenzo Lopilato e uditi per le parti gli avvocati Giuseppe Caia, Angelo Clarizia e Mario Midiri e l'avvocato dello Stato Marina Russo.

FATTO

1.- Le società A2 Reti Gas s.p.a. (oggi Unareti), esercente il servizio di distribuzione del gas naturale in 213 comuni italiani (la maggior parte dei quali in Lombardia) con una rete di circa 7.650 km. (per una distribuzione annua di gas pari a 2 mld. circa di metri cubi), ha impugnato, innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con ricorso principale il decreto 22 maggio 2014, con cui il Ministero dello sviluppo economico ha approvato le «*Linee guida*» sui criteri e le modalità applicative per la valutazione del “valore di rimborso” spettanti ai precedenti concessionari degli impianti di distribuzione del gas.

In particolare, sono stati prospettati plurimi motivi (per violazione delle norme riportate nella parte in diritto), tra i quali assumono, in questa fase, valenza pregiudiziale quelli con cui si deduce l'illegittimità delle linee guida nella parte in

cui prevedono, sussistendo determinati presupposti, che i criteri da esse stabiliti per la determinazione del valore del rimborso prevalgono rispetto alla volontà delle parti quale fissata, in un tempo anteriore, nel contratto, con conseguente violazione dei principi della certezza del diritto, tutela dell'affidamento e irretroattività degli atti amministrativi.

Con ricorso per motivi aggiunti, la società ha impugnato il decreto ministeriale 20 maggio 2015, n. 106, di modifica del decreto ministeriale n. 226 del 2011, prospettando anche in questo caso plurimi motivi, tra i quali quello con cui si assume l'illegittimità di tale decreto in quanto esso introdurrebbe norme incidenti su antecedenti rapporti convenzionali consolidati, con violazione dei principi di certezza del diritto, affidamento e irretroattività delle norme giuridiche, oltre che di ragionevolezza e proporzionalità.

2.– Il Tribunale amministrativo, con sentenza 14 ottobre 2016, n. 10286, ha dichiarato improcedibile il ricorso principale e in parte ha respinto e in parte ha dichiarato inammissibile il ricorso per motivi aggiunti. In particolare, si è affermato che il rigetto dei motivi aggiunti ha fatto venire meno l'utilità all'eventuale annullamento delle linee guida *«perché l'eventuale riedizione della potestà in rilievo non potrebbe che avvenire in conformità alle previsioni del d.m. 106/2015»*.

3.– La società ricorrente in primo grado ha proposto appello, riproponendo i motivi prospettati in primo grado.

3.1.– Si è costituita in giudizio l'amministrazione statale, chiedendo il rigetto dell'appello.

4.– L'appello è stato deciso all'esito dell'udienza pubblica del 15 giugno 2017.

DIRITTO

1.– La questione posta all'esame del Collegio attiene ai criteri per la determinazione del valore del rimborso spettante ai gestori del servizio di distribuzione del gas

naturale, le cui concessioni sono state dichiarate cessate in via anticipata *ex lege* al fine di consentire il successivo affidamento con procedura di gara.

2.– In via preliminare è necessario ricostruire il quadro normativo rilevante.

2.1.– Il settore del gas è stato investito da ampi processi di liberalizzazione economica: cd. concorrenza nel mercato.

Il diritto europeo impone, infatti, che le attività economiche vengano svolte in modo da assicurare la libera circolazione delle persone, delle merci e dei capitali. Si ammette una eccezione a questa regola soltanto nel caso in cui l'applicazione delle norme a tutela della concorrenza possano ostacolare l'adempimento della «*specific mission*» affidata alle imprese incaricate della gestione di quelli che vengono definiti servizi di interesse economico generale (art. 106 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea). Si tratta di una attività economica “conformata” da obblighi di servizio che hanno lo scopo di indirizzare quella determinata attività a tutela di utenti che, in mancanza di un intervento pubblico regolatorio, non potrebbero usufruire, a prezzi accessibili e non discriminatori, quella determinata prestazione.

La regolazione economica di tali settori è dettata oltre che da norme imperative anche da atti amministrative che la legge attribuisce ad Autorità amministrative indipendenti: nella specie, Autorità per l'energia elettrica, il gas e il settore idrico, istituita con legge 14 novembre 1995, n. 481 Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità (Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità).

Nella fase di scelta del soggetto gestore del servizio è necessario inoltre seguire procedure di garanzia e cioè procedure di gara: cd. concorrenza per il mercato.

Questi principi, nel settore del gas naturale, hanno trovato un ulteriore sviluppo applicativo a livello di fonti derivate con l'adozione delle seguenti direttive: 96/92/CE recante «*Norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica*»; 98/30/CE

recante «*Norme comuni per il mercato interno del gas naturale*»; 2003/55/CE, recante «*Norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 98/30/CE*».

La normativa interna di attuazione è contenuta nel decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, che è stato, nel tempo, oggetto di plurime modificazioni alcune delle quale imposte dal diritto europeo.

L'art. 1 dispone che: i) «*nei limiti delle disposizioni del presente decreto le attività di importazione, esportazione, trasporto e dispacciamento, distribuzione e vendita di gas naturale, in qualunque sua forma e comunque utilizzato, sono libere*» (comma 1); ii) «*resta in vigore la disciplina vigente per le attività di coltivazione e di stoccaggio di gas naturale, salvo quanto disposto dal presente decreto*» (comma 2).

Il Titolo II disciplina (artt. 3-7) l'attività di approvvigionamento, che ricomprende «*importazione*» (capo I) e «*coltivazione*» di idrocarburi (capo II).

Il Titolo III disciplina (artt. 8-10) l'attività di trasporto e dispacciamento, che è qualificata come attività di interesse pubblico (art. 8, comma 1). Si prevede che: «*Le imprese che svolgono attività di trasporto e dispacciamento sono tenute ad allacciare alla propria rete gli utenti che ne facciano richiesta ove il sistema di cui esse dispongono abbia idonea capacità, e purché le opere necessarie all'allacciamento dell'utente siano tecnicamente ed economicamente realizzabili in base a criteri stabiliti con delibera dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*» (art. 8, comma 2)

Il Titolo IV disciplina (artt. 11-13) l'attività di stoccaggio del gas natura in giacimenti o unità geologiche profonde, che «*è svolta sulla base di concessione, di durata non superiore a venti anni, rilasciata dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato ai richiedenti che abbiano la necessaria capacità tecnica, economica ed organizzativa e che dimostrino di poter svolgere, nel pubblico interesse, un programma di stoccaggio*» rispondente ai requisiti indicati nel decreto stesso (art. 11)

Il Titolo V disciplina (artt. 14-21) l'attività di distribuzione e vendita.

La prima, che rileva in questa sede, è qualificata dall'art. 14 quale «attività di servizio pubblico». La stessa norma dispone che: i) «Il servizio è affidato esclusivamente mediante gara per periodi non superiori a dodici anni»; ii) «Gli enti locali che affidano il servizio, anche in forma associata, svolgono attività di indirizzo, di vigilanza, di programmazione e di controllo sulle attività di distribuzione, ed i loro rapporti con il gestore del servizio sono regolati da appositi contratti di servizio, sulla base di un contratto tipo predisposto dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas ed approvato dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

2.2.— In questo ambito si inserisce il successivo art. 15 il quale reca «Regime di transizione nell'attività di distribuzione».

A) L'art. 15, comma 5, nella versione originaria, prevedeva che:

- «Per l'attività di distribuzione del gas, gli affidamenti e le concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché quelli alle società derivate dalla trasformazione delle attuali gestioni, proseguono fino alla scadenza stabilita», fissata in cinque anni a decorrere dal 31 dicembre 2000 (ovvero sei o sette qualora ricorrono determinati presupposti previsti dal comma 7 dell'articolo in esame);

- «Gli affidamenti e le concessioni in essere per i quali non è previsto un termine di scadenza o è previsto un termine che supera il periodo transitorio, proseguono fino al completamento del periodo transitorio stesso»;

- «In quest'ultimo caso, ai titolari degli affidamenti e delle concessioni in essere è riconosciuto un rimborso, a carico del nuovo gestore ai sensi del comma 8 dell'art. 14, calcolato nel rispetto di quanto stabilito nelle convenzioni o nei contratti e, per quanto non desumibile dalla volontà delle parti, con i criteri di cui alle lettere a) e b) dell'art. 24 del regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578. Resta sempre esclusa la valutazione del mancato profitto derivante dalla conclusione anticipata del rapporto di gestione».

A.1.) Il richiamato art. 24 del regio decreto n. 2578 del 1925, a sua volta, nell'ambito di una disciplina relativa al riscatto dei Comuni di servizi dati in concessione, dispone che occorre tenere in considerazione i seguenti criteri:

- a) *«valore industriale dell'impianto e del relativo materiale mobile ed immobile, tenuto conto del tempo trascorso dall'effettivo cominciamento dell'esercizio e dagli eventuali ripristini avvenuti nell'impianto o nel materiale ed inoltre considerate le clausole che nel contratto di concessione siano contenute circa la proprietà di detto materiale, allo spirare della concessione medesima»;*
- b) *«anticipazioni o sussidi dati dai comuni, nonché importo delle tasse proporzionali di registro anticipate dai concessionari e premi eventualmente pagati ai comuni concedenti, sempre tenuto conto degli elementi indicati nella lettera precedente».*

B) L'art. 16-bis del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, ha previsto che, *«Al fine di garantire al settore della distribuzione di gas naturale maggiore concorrenza e livelli minimi di qualità dei servizi essenziali, i Ministri dello sviluppo economico e per gli affari regionali e le autonomie locali, sentita la Conferenza unificata e su parere dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, individuano (...) i criteri di gara e di valutazione dell'offerta per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas (...), tenendo conto in maniera adeguata, oltre che delle condizioni economiche offerte, e in particolare di quelle a vantaggio dei consumatori, degli standard qualitativi e di sicurezza del servizio, dei piani di investimento e di sviluppo delle reti e degli impianti».*

B.1.) In attuazione di tale decreto-legge è stato adottato il decreto ministeriale 12 novembre 2011, n. 226, il cui art. 5, nella versione originaria, prevedeva che:

«Il valore di rimborso ai titolari degli affidamenti e concessioni cessanti, per i quali non è previsto un termine di scadenza o è previsto un termine di scadenza naturale che supera la data di cessazione del servizio prevista nel bando di gara del nuovo affidamento, viene calcolato in base a quanto stabilito nelle convenzioni o nei contratti, conformemente a quanto previsto nell'articolo 15, comma 5, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n.164, e sue modificazioni, in particolare per i casi di cessazione anticipata del contratto rispetto alla scadenza naturale» (comma 2);

«Nel caso in cui la metodologia di calcolo del valore di rimborso ai titolari di cui al comma 2 non sia desumibile dai documenti contrattuali, incluso il caso in cui sia genericamente indicato che il valore di rimborso debba essere a prezzi di mercato, si applicano i criteri di cui alle lettere a) e b) dell'articolo 24, comma 4, del regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578, con le modalità specificate nei commi da 5 a 13, limitatamente alla porzione di impianto di proprietà del gestore, che, alla scadenza naturale dell'affidamento, non sia prevista essere trasferita in devoluzione gratuita all'Ente locale concedente» (comma 3).

C) L'art. 4, comma 6, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, dispone che - al fine di facilitare lo svolgimento delle gare per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas e di ridurre i costi per gli enti locali e per le imprese - *«il Ministero dello sviluppo economico può emanare linee guida su criteri e modalità operative per la valutazione del valore di rimborso degli impianti di distribuzione del gas naturale, in conformità con l'articolo 5 del decreto del Ministro dello sviluppo economico 12 novembre 2011, n. 226».*

D) L'art. 1, comma 16, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, ha modificato l'art. 15, comma 5, del d.lgs. n. 164 del 2000, sostituendo, per la disciplina degli aspetti non disciplinati dalle medesime convenzioni o contratti, il riferimento ai criteri di cui alle lettere a) e b) dell'articolo 24 del r.d. n. 2578 del 1925 con il riferimento *«alle linee guida su criteri e modalità operative per la valutazione del valore di rimborso di cui all'articolo 4, comma 6, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69».* Si è aggiunto, inoltre, che: *«In ogni caso, dal rimborso di cui al presente comma sono detratti i contributi privati relativi ai cespiti di località, valutati secondo la metodologia della regolazione tariffaria vigente».* In definitiva, per i profili non disciplinati convenzionalmente, i criteri non sono più quelli di cui al r.d. del 1925, ma quelli di cui alle linee guida.

E) Il decreto ministeriale 22 maggio 2014, n. 74951, ha approvato le *«linee guida su criteri e modalità applicativa per la valutazione del valore di rimborso degli impianti di distribuzione del gas naturale».*

F) Il decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, ha apportato una ulteriore modifica all'art. 15, comma 5, del d.lgs. n. 164 del 2000, stabilendo che il rimborso è calcolato nel rispetto di quanto disposto nelle convenzioni e nei contratti, *«purché stipulati prima della data di entrata in vigore»* del d.m. n. 226 del 2011.

G) Il decreto ministeriale 20 maggio 2015, n. 106, ha modificato il d.m. n. 226 del 2011 e in particolare l'art. 5, stabilendo che:

- il criterio di determinazione convenzionale opera *«purché i documenti contrattuali siano stati stipulati prima dell'11 febbraio 2012 e contengano tutti gli elementi metodologici, quali le voci di prezzo applicabili alle diverse tipologie di cespiti da applicare allo stato di consistenza aggiornato e il trattamento del degrado fisico, incluse le durate utili per le diverse tipologie di cespiti, per il calcolo e per la verifica del valore di rimborso anche da parte dell'Autorità»* (comma 2);

- nel caso in cui la metodologia di calcolo del valore di rimborso *«non sia desumibile da documenti contrattuali stipulati prima dell'11 febbraio 2012, inclusi i casi in cui sia genericamente indicato che il valore di rimborso debba essere calcolato in base al regio decreto 15 ottobre 1925 n. 2578, senza precisare la metodologia, o debba essere valutato a prezzi di mercato»*, si applicano le modalità specificate nei commi da 5 a 13 dello stesso art. 5, *«limitatamente alla porzione di impianto di proprietà del gestore che, alla scadenza naturale dell'affidamento, non sia prevista essere trasferita in devoluzione gratuita all'Ente locale concedente, con le modalità operative specificate nelle linee guida su criteri e modalità operative per la valutazione del valore di rimborso»*.

Il comma 2-bis dell'art. 5 prevede, inoltre, che, *«indipendentemente da quanto contenuto nei documenti contrattuali, vengono detratti i contributi privati relativi ai cespiti di località, relativi alla porzione di impianto di proprietà del gestore uscente che non sia ceduta all'ente locale concedente a devoluzione gratuita, valutati in base alla metodologia della regolazione tariffaria vigente, ed assumendo le vite utili dei cespiti»*.

3.– La questione pregiudiziale che deve essere esaminata è quella, posta con l'atto di appello unitamente ad altre censure, della compatibilità delle norme, sopra riportate, con il principio europeo di certezza dei rapporti giuridici e di tutela dell'affidamento.

D'analisi della normativa esaminata emerge come vi siano due esigenze contrapposte da tutelare: da una parte, aprire il mercato alla concorrenza nella fase di scelta del gestore di distribuzione del gas; dall'altra parte, tenere in considerazione i rapporti già sorti e l'affidamento che ne è conseguito in capo agli operatori economici del settore.

La finalità del regime transitorio è quella proprio di contemperare le due esigenze contrapposte sopra riportate. La Corte Costituzionale ha rilevato come sia *«tutt'altro che manifestamente irragionevole che il regime transitorio sia determinato dal legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, tenendo conto, nel regolare il passaggio delle situazioni preesistenti in base ad un regime all'epoca valido in Italia, delle esigenze dello stesso principio di libertà di iniziativa economica e della libertà di concorrenza»* (Corte Cost. n. 413 del 2012).

In questo contesto, si inserisce l'ulteriore questione relativa alla entità dei rimborsi che devono essere corrisposti ai precedenti concessionari il cui rapporto, protratto in via transitoria per la durata indicata nella normativa riportata, è stato risolto in via anticipata.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea afferma costantemente che il principio della certezza del diritto, che ha per corollario quello della tutela del legittimo affidamento, esige che una normativa che comporta conseguenze svantaggiose per i privati sia chiara e precisa e che la sua applicazione sia prevedibile per gli amministrati (Corte giustizia UE, sez. III, 12 dicembre 2013, n. 362). In questa ottica, l'applicazione retroattiva di una

disposizione nazionale, che sia priva di una ragionevole giustificazione, contrasta con il suddetto principio.

La stessa Corte di Giustizia, con riferimento allo specifico settore del regime transitorio, ha affermato che *«il principio della certezza del diritto non soltanto consente, ma altresì esige che la risoluzione di siffatta concessione sia corredata di un periodo transitorio che permetta alle parti del contratto di sciogliere i rispettivi rapporti contrattuali a condizioni accettabili sia dal punto di vista delle esigenze del servizio pubblico, sia dal punto di vista economico»* (sentenza 17 luglio 2008, n. 347).

Nella specie, le disposizioni normative che si sono succedute nel tempo hanno inciso sul criterio di determinazione dei rimborsi.

In particolare, nell'impianto regolatorio iniziale, costituito dall'art. 15 del d.lgs. n. 164 del 2000 e dal d.m. n. 226 del 2011, nelle rispettive versioni originarie, i criteri di determinazione dei rimborsi erano determinati avendo riguardo ai criteri che le parti avevano contrattualmente sancito, e in mancanza di essi, dai criteri di cui al r.d. n. 2578 del 1925.

Le successive disposizioni di legge (decreti-legge n. 69 e 145 n. 145 del 2013 e decreto-legge n. 91 del 2014) nonché i relativi atti di attuazione (decreti ministeriali n. 74951 del 2014 e n. 106 del 2015) hanno inciso su entrambi i profili sono riportati. In particolare: *i)* con riferimento ai criteri convenzionali essi operano se sono stati stipulati prima dell'11 febbraio 2012 e abbiamo un determinato contenuto in relazione ad alcuni elementi metodologici; *ii)* con riferimento ai criteri suppletivi legali, si è sostituito il riferimento a quelli contenuti nel r.d. n. 2578 del 1925 con quelli contenuti nelle linee guida.

4.– Alla luce di quanto esposto, si impone un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia al fine di stabilire quale sia la corretta interpretazione dei principi e delle norme europee rilevanti nella presente controversia.

In particolare, si chiede alla Corte di stabilire se tali principi e norme ostano ad una normativa nazionale, sopra riportata, che prevede una applicazione retroattiva dei criteri di determinazione dell'entità dei rimborsi spettanti agli *ex* concessionari con incidenza su pregressi rapporti negoziali ovvero se tale applicazione sia giustificata, anche alla luce del principio di proporzionalità, dall'esigenza di tutelare altri interessi pubblici, di rilevanza europea, afferenti all'esigenza di consentire una migliore tutela dell'assetto concorrenziale del mercato di riferimento unitamente alla maggiore protezione degli utenti del servizio che potrebbero subire, indirettamente, gli effetti di un eventuale maggiorazione delle somme spettanti agli *ex*concessionari .

5.– La risoluzione dell'indicata questione di compatibilità europea ha valenza pregiudiziale rispetto all'esame degli altri motivi prospettati dall'appellante.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, non definitivamente pronunciando, sospende il giudizio e rinvia la causa alla Corte di Giustizia dell'Unione europea per la risoluzione della questione pregiudiziale indicata nella parte motiva della presente decisione.

Le spese processuali verranno determinate all'esito della definizione del giudizio.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 15 giugno 2017, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Vincenzo Lopilato, Consigliere, Estensore

Francesco Mele, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Italo Volpe, Consigliere

L'ESTENSORE
Vincenzo Lopilato

IL PRESIDENTE
Luigi Maruotti

IL SEGRETARIO