

REPUBBLICA ITALIANA N. 3612/02 REG.DEC.IN NOME DEL POPOLO ITALIANO N. 3720 REG.RIC.Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Quinta Sezione ANNO 2000ha pronunciato la seguente decisione sul ricorso in appello nr.3720/00, proposto dall'Acquedotto Monferrato S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Alberto Quaglia e Guido Francesco Romanelli ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Cosseria n.5;contro il Consorzio dei Comuni per l'Acquedotto del Monferrato, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Alberto Romano e Paolo Monti ed elettivamente domiciliato presso lo studio del primo in Roma, Lungotevere Marzio n.3;per l'annullamento e/o la riforma della sentenza del T.A.R. Piemonte, Sez. II, n.59/2000 del 22 gennaio 2000;Visto l'atto di appello con i relativi allegati;Visto l'atto di costituzione del Consorzio appellato;Viste le memorie difensive;Vista la decisione interlocutoria n. 4832 del 15 settembre 2001;Visti gli atti tutti della causa;Alla pubblica udienza del 27 novembre 2001, relatore il consigliere Carlo Deodato, uditi i procuratori delle parti, Avv.ti QUAGLIA, ROMANO e MONTI;Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:FATTO Con la sentenza appellata venivano respinti i ricorsi, riuniti, proposti dalla società odierna appellante, concessionaria ex lege fino al 22 novembre 1994 della gestione del servizio idrico in favore del Consorzio appellato, e diretti ad ottenere l'annullamento delle determinazioni con le quali l'Ente concedente aveva negato la proroga della concessione, richiesta dalla società concessionaria, che si assumeva controllata dall'E.N.I., in applicazione dell'art.14 D.L. 11 luglio 1992 n.333, convertito nella L. 8 aprile 1992 n.359.Con l'appello venivano ribadite le ragioni dedotte in primo grado in merito all'applicabilità alla concessione controversa dell'art.14 D.L. 333/92 ed assunta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui ha negato l'applicazione della citata disposizione.Si costituiva in giudizio il Consorzio appellato, contestando la fondatezza dell'appello e chiedendone la reiezione.Con ordinanza istruttoria n.4832 del 15.9.2001 veniva disposta l'acquisizione della documentazione attestante i rapporti tra la società appellante e l'E.N.I..Alla pubblica udienza del 27 novembre 2001 il ricorso veniva trattenuto in decisione.DIRITTO 1. La società ricorrente ha invocato, dapprima in via sostanziale e poi in giudizio, l'applicazione al rapporto concessorio controverso della proroga ventennale disposta dall'art.14 IV comma D.L. 333/92, sostenendo la ricorrenza di tutti i presupposti applicativi della norma citata ed assumendosi, in particolare, controllata dall'E.N.I., secondo la previsione del I comma della disposizione menzionata. Il Consorzio ha negato, sotto diversi profili, la riconducibilità del caso di specie alla fattispecie astratta regolata dall'art 14, contestando, tra l'altro, la sussistenza del dedotto controllo da parte dell'E.N.I. della società ricorrente (da valersi quale indefettibile condizione di applicabilità della proroga). Il T.A.R. ha disatteso la pretesa azionata dalla società concessionaria sulla base del rilievo dell'estraneità del rapporto controverso all'ambito applicativo, soggettivo ed oggettivo, dell'art.14 D.L. n.333/92. Le parti hanno, pertanto, dibattuto la questione, originariamente decisiva, dell'applicabilità della predetta disposizione alla situazione dedotta in giudizio. Sennonchè, in corso di causa è entrato in vigore l'art.10 L. 5 marzo 2001 n.57, recante in rubrica la dizione di norma di interpretazione autentica, che ha espressamente escluso l'applicabilità dell'art.14 III e IV comma I. c.t. alle concessioni relative ai servizi pubblici locali, sicchè la controversia risulta ormai circoscritta alla definizione della natura giuridica e degli effetti sostanziali della disposizione citata. Risultano, invero, decisive, ai fini della definizione della presente controversia, la qualificazione della norma sopravvenuta, sopra ricordata, la conseguente analisi della sua efficacia temporale e, da ultimo, la verifica della sua compatibilità costituzionale (della quale l'odierna appellante ha espressamente dubitato). Ove, infatti, fosse confermata la

natura interpretativa, e, quindi, l'efficacia retroattiva, della disposizione citata ed esclusa la sua illegittimità costituzionale, la controversia dovrebbe risolversi per mezzo della sua applicazione nella parte in cui esclude dall'ambito di efficacia della proroga legale le concessioni dei servizi pubblici locali (tale dovendosi chiaramente ritenere il servizio idrico oggetto della concessione controversa).2. Va, innanzitutto, risolta la questione, ampiamente discussa dalle parti, della natura giuridica dell'art.10 L. n.57/01 e della sua conseguente efficacia temporale. Si osserva, al riguardo, che la definizione di una disposizione come interpretativa nella sua rubrica, ancorchè quest'ultima difetti di valore normativo, e la palese formulazione del testo quale previsione intesa a chiarire ed a precisare, con forza di legge, la portata applicativa di una precedente disposizione, ivi espressamente richiamata, impongono di presumere la volontà del legislatore di attribuire efficacia retroattiva a quella disposizione ed esigono il diverso controllo del rispetto delle condizioni dettate dalla Corte Costituzionale per la sua qualificazione come interpretativa. Il Giudice delle leggi ha, invero, stabilito i limiti di ammissibilità ed i requisiti di legittimità della peculiare attività legislativa genericamente riconducibile alla produzione di norme di interpretazione autentica, che, per la loro eccezionale efficacia retroattiva e per la loro conseguente idoneità ad incidere su situazioni giuridiche e su posizioni soggettive costituite prima della loro entrata in vigore, postulano l'osservanza di determinate condizioni, a pena di esclusione della portata retroattiva e, comunque, con la sanzione dell'illegittimità costituzionale. La Corte ha, in proposito, affermato che il discrimine di compatibilità costituzionale della norma di interpretazione autentica è costituito dal contenuto innovativo di questa, nel senso che, per potersi qualificare tale una disposizione, questa deve limitarsi a chiarire il significato di una norma precedente ovvero a privilegiarne una tra le più possibili interpretazioni, con la conseguenza che va reputata illegittima una norma (sedicente) di interpretazione autentica che integra, con nuovi precetti, il contenuto della legge antecedente (Corte Cost., 23 novembre 1994 n.397, Corte Cost., 4 aprile 1990 n.155). E' stato, altresì, precisato che l'efficacia retroattiva della legge di interpretazione autentica è soggetta al limite del rispetto del principio dell'affidamento dei consociati nella certezza dell'ordinamento giuridico, con la conseguenza dell'illegittimità costituzionale di una disposizione interpretativa che indichi una soluzione ermeneutica non prevedibile rispetto a quelle affermatesi nella prassi (Corte Cost, 22 novembre 2000 n.525). In definitiva, perché una norma possa qualificarsi come interpretativa, e, quindi, retroattiva, nonchè costituzionalmente legittima, è necessario che la stessa si limiti a chiarire la portata applicativa di una disposizione precedente, che non integri il precetto di quest'ultima e, infine, che non adotti una opzione ermeneutica non desumibile dall'ordinaria attività di esegesi della stessa. Così chiarite le condizioni di legittimità delle norme interpretative, occorre esaminare la conformità dell'art.10 L. 57/01 ai principi dianzi richiamati.3. Va, al riguardo, premesso che la valutazione di compatibilità costituzionale della citata disposizione va circoscritta al solo chiarimento dell'esclusione della proroga alle concessioni dei servizi pubblici locali, attesa la portata decisiva della predetta soluzione ermeneutica e la conseguente irrilevanza, ai fini della decisione, delle altre condizioni di applicabilità dell'art.14 D.L. n.333/92 ivi precisate (anche tenuto conto della configurabilità dell'illegittimità parziale di una disposizione, inidonea, come tale, ad inficiare la validità dell'intera norma). Quanto al presunto contenuto innovativo della limitazione menzionata, rileva il Collegio che l'esclusione dell'applicabilità della proroga legale alle concessioni relative ai servizi pubblici locali non può in alcun modo reputarsi, come, invece, pretende l'appellante, quale integrazione del contenuto precettivo dell'art.14. Il predetto chiarimento dell'ambito applicativo della proroga, in regime di concessione, delle attività svolte dagli enti pubblici privatizzati e dalle società da esse

controllate non costituisce, a ben vedere, un nuovo elemento di applicabilità dell'art.14 l. c.t. né introduce una disciplina innovativa del regime dettato con la predetta disposizione, limitandosi a definire l'ambito oggettivo di efficacia di quest'ultima, già controverso (come attestato dalla presente causa) e sottoposto, sulla questione ut supra precisata, ad attenta e puntuale esegesi. La stessa esistenza, facilmente registrabile, di un dibattito giurisprudenziale circa l'estensione della proroga anche ai servizi pubblici locali costituisce, invero, la migliore conferma della natura interpretativa della disposizione nonché la più efficace smentita della tesi della sua portata innovativa. Se, infatti, la limitazione stabilita con l'art.10 L.57/2001 risulta già desunta in via interpretativa (cfr. T.A.R. Abruzzo - L'Aquila, 5 novembre 1997 n.550), va riconosciuta la legittimità dell'indicazione ermeneutica ivi contenuta, in quanto evidentemente già contenuta nella norma precedente, e, al contempo, esclusa qualsiasi valenza integrativa della portata precettiva dell'art.14. l. c.t.. Le medesime considerazioni inducono, da ultimo, ad escludere che l'opzione interpretativa adottata dal legislatore del 2001 risulti lesiva del principio dell'affidamento nella certezza dell'ordinamento, stabilito dalla Corte Costituzionale quale ulteriore limite alla validità delle norme di interpretazione autentica. Non solo, infatti, va affermata, in proposito, l'astratta prevedibilità della soluzione ermeneutica prescelta con la disposizione interpretativa, ma la decisione menzionata, unitamente al dibattito processuale svolto nella presente controversia, dimostra che la limitazione contenuta nell'art. 10 L.57/01 era stata concretamente intuita ed immaginata dagli operatori del diritto chiamati all'esegesi ed all'applicazione dell'art.14, D.L. 333/92 con la conseguenza che non risulta in alcun modo vulnerato l'affidamento dei consociati interessati da quella disposizione. Va, in definitiva, confermata la natura interpretativa dell'art.10 l. c.t., nonché la sua legittimità costituzionale, nella parte in cui esclude l'applicabilità alle concessioni relative ai servizi pubblici locali della proroga disposta con l'art.14 D.L. 333/92. La rilevata natura giuridica dell'art.10 comporta, in forza della conseguente efficacia retroattiva della limitazione ivi stabilita, la sua applicazione alla controversia in esame e determina, quindi, la reiezione dell'appello in quanto fondato sull'asserita riconducibilità della concessione controversa alla fattispecie regolata dall'art.14, l. c.t. viceversa esclusa, dalla sopravvenuta disposizione interpretativa, ai servizi pubblici locali (alla cui nozione va certamente ricondotta la gestione del servizio idrico in questione). 4. La complessità e la difficoltà delle questioni dibattute, confermata anche dalla sopravvenuta norma interpretativa, giustifica la compensazione tra le parti delle spese di entrambi i gradi di giudizio. P. Q. M.il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Quinta Sezione, definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, respinge l'appello e compensa le spese di giudizio. Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa. Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 27 novembre 2001, con l'intervento dei signori: Alfonso Quaranta - Presidente Corrado Allegretta - Consigliere Aldo Fera - Consigliere Claudio Marchitello - Consigliere Carlo Deodato - Consigliere Estensore L'ESTENSORE IL PRESIDENTEf.to Carlo Deodato f.to Alfonso Quaranta IL SEGRETARIOf.to Franca ProvenzianiDEPOSITATA IN SEGRETERIAil.....2/7/2002.....(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)IL DIRIGENTEf.to Pier Maria Costarelli