



Prof. Avv. Mauro Renna,
Ordinario di Diritto
amministrativo presso
l'Università Cattolica del Sacro
Cuore di Milano

Teleriscaldamento: serve chiarezza

La natura giuridica del teleriscaldamento, ovvero la sua qualificazione come servizio pubblico locale o come libera attività economica, è difficile e controversa. Le cause sono da ricercarsi sia in un quadro normativo molto carente, sia nella complessità della nozione stessa di servizio pubblico. Il servizio pubblico, infatti, secondo una consistente parte della giurisprudenza, è quello che la singola amministrazione considera tale, in considerazione dei bisogni espressi dalla propria comunità di riferimento. Sarebbe, quindi, il singolo ente locale a dover valutare quali servizi corrispondano a bisogni insopprimibili della collettività, e quindi debbano essere assoggettati alla disciplina dei servizi pubblici.

Per queste ragioni, la giurisprudenza qualifica la natura del teleriscaldamento valutando volta per volta l'effettivo grado di coinvolgimento dell'ente locale nell'organizzazione e nell'erogazione del servizio. Doveva essere il caso anche di una recente sentenza della Corte di Cassazione (Cass. SS.UU., 10 novembre 2014, n. 23924), chiamata a decidere nella vertenza fra una società che opera nel settore in alcuni comuni valtellinesi, con impianti di cogenerazione a biomassa, e un gruppo di utenti, relativa alle tariffe del servizio.

Il giudice supremo, tuttavia, non si è pronunciato sulla natura giuridica del teleriscaldamento, però ha confermato che, nel caso specifico, la giurisdizione spettava al giudice amministrativo, perciò ai Tribunali Amministrativi Regionali e, in secondo grado, al Consiglio di Stato. La Corte ha infatti affermato che, qualora un accordo fra un ente pubblico e un'impresa preveda l'attribuzione di un potere del primo nei confronti della seconda (nel caso di specie, il potere di approvare le tariffe del servizio), la competenza in materia spetta comunque alla giustizia amministrativa. Si tratta di affermazioni che destano perplessità, dal momento che, come a tutti noto, nel vigente ordinamento la fonte di qualsiasi potere pubblico va ricercata nelle leggi, e non di certo in accordi occorsi tra amministrazioni e privati.

In ogni caso, e ferme restando le perplessità appena esplicitate, è pacifico come d'ora in poi, in materia di natura giuridica del teleriscaldamento (e forse anche in molti altri casi regolati da convenzioni pubblico-privato), bisognerà considerare la realtà locale. Perciò, in assenza di una precisa presa di posizione dell'ente pubblico circa la qualificazione del teleriscaldamento, la qualificazione medesima resta demandata ai singoli pronunciamenti dei giudici, i quali non hanno finora espresso un orientamento univoco.

Le conseguenze di questa situazione sono intuibili. Quali prospettive imprenditoriali ha un'azienda che operi nel settore nell'intraprendere qualsiasi investimento se, per effetto di valutazioni esterne al mercato - quali quelle della giustizia amministrativa - potrebbe vedere trasformata la natura della propria attività?

La certezza del diritto è una condizione indispensabile in tutti i campi economici e, a maggior ragione, lo è nel settore del teleriscaldamento, data l'alta valenza ambientale di questo tipo di attività. Se di servizio pubblico si tratta, infatti, la questione non investe solo le tariffe ma un'ampissima gamma di aspetti, ad esempio l'evidenza pubblica delle procedure di aggiudicazione del servizio, la stessa proprietà delle reti, ecc.

In sostanza, serve quella chiarezza più volte chiesta da associazioni come Fiper (Federazione Italiana Produttori di Energia Rinnovabile). È perciò necessaria una rapida e decisa presa di posizione da parte del legislatore in materia, che espliciti in quali casi si tratta di servizio pubblico e in quali altri si tratta di libera attività economica.