

Circolare ANEA

*Effetti della sentenza n. 335/2008 della Corte
Costituzionale*

1. Premessa

Con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del 15 ottobre 2008 è efficace la sentenza 335/2008 della Corte Costituzionale riguardante l'art. 14, c. 1°, della legge Galli, sia nel testo originario che in quello modificato dall'art. 28 della legge 31/07/2002, n. 179 ed adesso presente all'art. 155, c. 1° del D.Lgs. 152/2006.

La norma riguarda l'applicazione della quota della tariffa del servizio idrico integrato relativa alla depurazione dei reflui anche per coloro caratterizzati da una fognatura che non recapita in un impianto di depurazione o lo stesso è inattivo.

Nel presente promemoria dopo una prima analisi della sentenza si procederà ad evidenziare alcuni effetti della medesima, nonché possibili rimedi.

2. Analisi della sentenza

La Corte Costituzionale evidenzia come *“la norma censurata, imponendo l'obbligo di pagamento in mancanza della controprestazione, prescinde dalla natura di corrispettivo contrattuale di tale quota, e, pertanto, si pone ingiustificatamente in contrasto con la (...) ratio del sistema della legge n. 36 del 1994, che (...) è fondata sull'esistenza di un sinallagma che correla il pagamento della tariffa stessa alla fruizione del servizio per tutte le quote componenti la tariffa del servizio idrico integrato, ivi compresa la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione”*.

Partendo quindi dalla considerazione della natura di corrispettivo propria di tutte le quote componenti la tariffa del servizio idrico integrato, la Corte mette in risalto che la mancanza o inattività del servizio di depurazione dei reflui elimina il presupposto stesso del corrispettivo, creando una disparità fra utenti che usufruiscono e non usufruiscono del servizio.

Infine la norma contestata non consente l'attivazione da parte dell'utente degli ordinari strumenti civilistici previsti per il caso di mancato adempimento, potendo lo stesso agire contro l'inerzia dell'amministrazione nella realizzazione dei depuratori *“non già in forza del rapporto contrattuale di utenza (...) ma solo esercitando il generale potere di denuncia attribuitogli dall'ordinamento uti civis”*, essendo il programma di estensione della capacità depurativa definito nei rapporti concessionari e non nel contratto di utenza.

Preliminarmente è necessario considerare che, diversamente dalla fornitura dell'acqua potabile, la depurazione dei reflui ha degli elevati connotati di "bene pubblico". Infatti mentre le utenze traggono un beneficio diretto dall'allontanamento dei reflui, questo è solo indiretto per la depurazione, ben potendo i reflui essere scaricati in un corpo idrico tal quali. Di conseguenza l'attività di depurazione dei reflui è rilevante in quanto finalizzata a ridurre il danno ambientale che altrimenti si genererebbe, determinando quindi un beneficio per l'intera collettività e non solo per il produttore del refluo.

Correttamente la Commissione Europea ha però evidenziato, sia nella Comunicazione "Politiche di tariffazione per una gestione più sostenibile delle riserve idriche" (COM 477/2000) sia più in generale della Direttiva 2000/60, che le tariffe devono incorporare tanto i costi finanziari della fornitura dei servizi idrici (gestione, manutenzione e di capitale) quanto quelli ambientali e delle risorse. Diversamente si violerebbe il principio "Chi inquina paga", peraltro richiamato anche dal legislatore nazionale proprio nell'articolo del D.Lgs. 152/06 dedicato alla tariffa del servizio idrico integrato (art. 154), consentendo ad una categoria di utenti (gli utilizzatori della capacità depurativa dei corpi idrici o di quella artificiale costituita dai depuratori) di non pagare per la depurazione dei loro reflui.

3. Possibili conseguenze della sentenza

In ossequio al principio "Chi inquina paga" tutti i produttori di reflui dovrebbero pagare per l'utilizzo della capacità depurativa, stiano essi utilizzando quella naturale dei corpi idrici oppure quella artificiale dei depuratori.

Limitando l'analisi a coloro che sono allacciati ad una fognatura pubblica ma i cui reflui non sono depurati, ovvero l'oggetto della sentenza, la mancata applicazione di un onere per l'utilizzo della capacità depurativa avrebbe importanti conseguenze, soprattutto di natura economica.

Innanzitutto con tale impostazione, in un contesto normativo che richiede il recupero di tutti i costi attraverso le tariffe, gli utenti depurati dovrebbero pagare non solo i costi della propria depurazione, ma anche i costi di costruzione degli impianti di depurazione mancanti, impianti che, in futuro, andranno a servire altre utenze. Appare quindi illogico che agli utenti attualmente depurati siano addebitati anche gli oneri di ampliamento dei depuratori previsti nei Piani di Ambito relativi ad altre utenze.

Vi sarebbe infatti una sorta di “solidarietà perversa” in funzione della quale gli attuali utenti pagano anche per gli utenti futuri, a meno che l’onere dei nuovi impianti non fosse fatto gravare sulla tariffa esclusivamente dopo la loro entrata in esercizio¹.

Altra opzione potrebbe essere quella di interpretare la norma, a seguito della dichiarazione di incostituzionalità, ritenendo che la controprestazione a fronte della quale il singolo utente è tenuto a pagare la quota di tariffa relativa alla depurazione, sia costituita dall’avvio della realizzazione dell’impianto di depurazione destinato a trattare i suoi reflui.

In altre parole, in applicazione dei principi affermati dalla Corte Costituzionale, si potrebbe arrivare a ritenere che il singolo utente sia tenuto a pagare la quota di tariffa relativa alla depurazione nel momento in cui –ma non prima- il Gestore avvii il procedimento per la realizzazione di quell’impianto.

Probabilmente il mancato pagamento della tariffa di depurazione per le utenze che, pur allacciate, non sono depurate, introdurrebbe anche un pericoloso allentamento del principio di solidarietà che è alla base dei Piani di Ambito e della tariffa unica a livello di ATO.

Oltre alle considerazioni di cui sopra, la sentenza produrrebbe degli effetti in termini di incrementi tariffari. In particolare dovrebbero essere recuperati in un congruo numero di anni:

- i rimborsi delle tariffe incassate dagli utenti non depurati;
- i mancati ricavi degli anni futuri derivanti dagli utenti che precedentemente erano soggetti alla tariffa di depurazione ma i cui reflui non erano depurati.

Quanto ai rimborsi dovuti agli utenti per le somme corrisposte in data antecedente alla pubblicazione della sentenza della Corte, dovuti in virtù dell’efficacia retroattiva degli effetti della sentenza stessa², in primo luogo deve essere individuato l’arco temporale oggetto del rimborso.

¹ In tal caso potrebbe essere chiesto ai soggetti gestori di attendere a vedersi riconosciuti in tariffa i costi relativi agli impianti di depurazione in costruzione.

² Si specifica che gli effetti della sentenza della Corte Costituzionale di accoglimento di questione di incostituzionalità hanno efficacia retroattiva con riferimento ai rapporti giuridici pendenti, ovvero per i quali non sia già intervenuta sentenza definitiva o che comunque non siano divenuti irrevocabili.

In proposito deve ritenersi applicabile il termine di prescrizione ordinario decennale di cui all'art. 2946 c.c. e non quello quinquennale di cui all'art. 2948 n. 4) c.c. previsto per *“tutto ciò che deve pagarsi periodicamente ad un anno o in termini più brevi”*. Si sottolinea infatti che quest'ultimo risulta valevole nell'ambito del contratto di utenza, quale termine entro cui far valere il diverso diritto del gestore del s.i.i. al prezzo della prestazioni erogate dallo stesso.

Quanto alla decorrenza, si ritiene operante quanto statuito dalla giurisprudenza della Cassazione, secondo cui il termine per esercitare il diritto alla ripetizione di quanto pagato in applicazione di norma dichiarata incostituzionale decorre, ai sensi dell'art. 2935 c.c., dal giorno del pagamento (per tutte Cass. sent. n. 414 del 15/01/93).

Appare opportuno ricordare che dovranno essere restituite le somme pagate secondo il loro valore nominale; in caso di proposizione di domanda giudiziale da parte dell'utente, dovranno inoltre essere corrisposti gli interessi legali a partire dalla domanda stessa. Per evitare ulteriori oneri, appare quindi opportuno e doveroso che il Gestore provveda a dare esecuzione a quanto disposto con la sentenza in commento, evitando lo svilupparsi di contenziosi civili.

In dettaglio le attività necessarie per il rimborso delle somme precedentemente percepite dagli utenti i cui reflui non sono depurati possono essere sintetizzate in:

- individuazione delle reti fognarie i cui reflui non sono conferiti a depuratori funzionanti;
- determinazione, per ciascun anno oggetto del rimborso, delle utenze presenti su tali reti fognarie che hanno provveduto al pagamento anche della quota relativa alla depurazione;
- definizione di un elenco di rimborsi;
- predisposizione di un piano dei rimborsi.

Si ritiene infatti che risulti finanziariamente gravoso procedere istantaneamente al complessivo espletamento dei rimborsi: gli stessi potrebbero essere diluiti nel tempo in un numero di anni coerente con il periodo oggetto dell'attività di rimborso.

Per quanto riguarda invece gli anni futuri dovrà essere predisposta l'esenzione dalla tariffa di depurazione per gli utenti i cui reflui non sono depurati, avendo l'accortezza di effettuare le opportune variazioni ogni volta che un impianto di depurazione entra in esercizio.

Vista la mole delle risorse economiche che verrebbero a mancare, si tratta, in sostanza, di procedere con revisioni straordinarie dei Piani di Ambito. La tariffa di Ambito è infatti destinata ad incrementarsi, sia perché diminuisce il numero delle utenze sulle quali suddividere i costi di depurazione, sia per la necessità di raccogliere le risorse sufficienti ai rimborsi.

Se venisse scelta la strada di mantenere una stretta relazione fra le tariffe di acquedotto, fognatura e depurazione ed i relativi costi di effettuazione di ciascun servizio, dovrebbe essere variata la sola tariffa di depurazione, essendo i costi complessivi riguardanti l'attività depurativa recuperabili su un numero minore di utenze. Ovviamente si può comunque presumere che la contestuale attività di revisione porti ad una generale variazione di tutte le componenti della tariffa del servizio idrico integrato.

In estrema sintesi, se i Piani di Ambito fossero caratterizzati da un sostanziale raggiungimento dei limiti alla crescita delle tariffe stabiliti nel metodo tariffario, la conseguenza ultima della sentenza della Corte Costituzionale sarebbe una contrazione dei costi riconosciuti in tariffa ovvero, con tutta probabilità, degli investimenti previsti dai medesimi Piani. Nel caso opposto, ovvero di possibilità di incrementare ulteriormente le tariffe, sarebbe questa la naturale evoluzione delle conseguenze della sentenza.

4. Possibili soluzioni

Alla luce delle considerazioni sopra riportate appare auspicabile che il legislatore provveda in modo da sottoporre le utenze i cui reflui non sono depurati ad una duplice imposizione:

- una forma di tassazione ambientale per l'utilizzo della capacità depurativa dei corpi idrici
- una tariffa commisurata ai costi di investimento necessari alla predisposizione degli impianti di depurazione, ove previsti dal Programma degli Interventi facente parte integrante del Piano di Ambito

Coloro che per condizioni economico-tecniche saranno caratterizzati indefinitamente da reflui non depurati dovrebbero essere sottoposti alla sola prima forma di imposizione.

In tal modo non esisterebbe alcun comportamento discriminatorio fra utilizzatori della capacità depurativa, sia essa naturale che artificiale: coloro che utilizzano i depuratori pagherebbero la tariffa di depurazione, come pure coloro per i quali si prevede la

relativa costruzione, mentre coloro che utilizzano i corpi idrici sarebbero tassati per tale utilizzo.

Con questa impostazione si comprenderebbe, nella definizione dell'attività depurativa del gestore dei servizi idrici, non solo la gestione ordinaria degli stessi, ma anche quella straordinaria nonché la costruzione degli impianti. Appare infatti singolare che nella sentenza la Corte abbia fatto esclusiva citazione ai costi modellati di depurazione di cui al Metodo tariffario, non rilevando che gli stessi sono a riferimento esclusivamente dei costi operativi di gestione ordinaria: agli stessi infatti devono essere assommati altri oneri che riguardano la costruzione e la manutenzione straordinaria degli impianti.

Rimane un aspetto che necessita di ulteriori riflessioni, ovvero la necessità di prevedere un sistema cogente di incentivi e sanzioni relativo alla costruzione dei depuratori. Accantonata la previsione del fondo, come disciplinato nella norma censurata, si potrebbe ipotizzare che alla stregua di altri aspetti che qualificano la fornitura del servizio (ad esempio tutte le previsioni della Carta dei Servizi) sia dato compito alle Autorità di Ambito di verificare il rispetto delle tempistiche di messa in esercizio dei depuratori. La questione non risulta però di facile soluzione poiché richiederebbe una modifica dei rapporti concessori, se non anche un intervento normativo.

Tale eventuale intervento normativo potrebbe prevedere di configurare l'attuazione del Piano di Ambito da parte del gestore, per la parte che qui interessa, quale controprestazione contrattuale del pagamento della quota di tariffa riferita al servizio di depurazione. In altre parole, una volta individuate le modalità e tempistiche di realizzazione e messa in esercizio dei nuovi depuratori, esse verrebbero ad essere inserite tra gli obblighi che il gestore assume nei confronti del singolo utente, che a fronte di questi paga la relativa quota tariffaria. Una volta allargato il contenuto della prestazione contrattuale che il gestore è tenuto a fornire all'utente, quest'ultimo, in caso di inadempimento del primo, potrà ricorrere a quegli strumenti civilistici di tutela ad oggi non attivabili per tali ipotesi, colmandosi così la lacuna denunciata dalla Corte, e restaurandosi una diretta relazione tra il pagamento della quota tariffaria e l'effettivo svolgimento del servizio che tale pagamento retribuisce.

Appare quindi opportuno che una specifica disposizione di legge definisca la corrispettività della tariffa rispetto agli obblighi assunti dal gestore nei confronti degli utenti, ricomprendendo tra questi anche la realizzazione degli impianti di depurazione.
