

N. 03920/2011REG.PROV.COLL.

N. 09421/2010 REG.RIC.

N. 09456/2010 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9421 del 2010, proposto da:
Nuove Acque Spa, rappresentato e difeso dagli avv. Danilo Tassan Mazzocco, Giorgio Lezzi e
Luigi Manzi, con domicilio eletto presso l'avv. Luigi Manzi in Roma, via F. Confalonieri, 5;

contro

Settimio Papini, Comitato "Acqua Pubblica" di Arezzo, rappresentati e difesi dall'avv. Sandro
Ponziani, con domicilio eletto presso l'avv. Gabriele Corona in Roma, via Vittoria Colonna N. 40;

nei confronti di

Autorità di Ambito Territoriale Ottimale N. 4 - Alto Valdarno;

sul ricorso numero di registro generale 9456 del 2010, proposto da:
Autorità di Ambito Territoriale Ottimale N. 4 - Alto Valdarno, rappresentato e difeso dagli avv.
Luca Capecchi e Stefano Pasquini, con domicilio eletto presso Studio Grez e Associati in Roma,
corso Vittorio Emanuele II, 18;

contro

Settimio Papini, Comitato Acqua Pubblica di Arezzo, rappresentati e difesi dall'avv. Sandro
Ponziani, con domicilio eletto presso l'avv. Gabriele Corona in Roma, via Vittoria Colonna N. 40;

nei confronti di

Nuove Acque Spa;

per la riforma

della sentenza del T.a.r. Toscana - Firenze: Sezione II n. 04892/2010, resa tra le parti, concernente APPROVAZIONE MISURE INERENTI LE TARIFFE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Settimio Papini e di Comitato "Acqua Pubblica" di Arezzo;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 31 maggio 2011 il Cons. Paolo Giovanni Nicolo' Lotti e uditi per le parti gli avvocati Tassan Mazzocco e Ponziani Tassan Mazzocco, su delega dell' avv. Pasquini, e Ponziani;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sez. II, con la sentenza n. 4892 del 25 agosto 2010, accoglieva in parte il ricorso proposto da Settimio Papini, Comitato Acqua Pubblica di Arezzo, contro la delibera n. 8 dell'Assemblea dell'Autorità di Ambito Territoriale Ottimale n. 4 – Alto Valdarno 8AATO.4), in data 09.02.2009.

L'ATO ha adottato una serie di misure volte a fronteggiare gli effetti della dichiarazione di illegittimità degli artt. 14 co. 1 l. n. 36/94 e 155 co. 1 primo periodo D.Lgs. n. 152/06 pronunciata dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 335 dell'8 ottobre 2008, disponendo un intervento di riarticolazione tariffaria in ordine agli effetti della predetta sentenza n. 335/08 sul Piano d'ambito per sostenere i maggiori oneri conseguenti all'aumento del costo di acquisto dell'acqua; l'aumento della tariffa acquedotto e la corrispondente riduzione della tariffa domestica residenti, l'adeguamento e la modifica delle tariffe relative ad altre categorie di utenza; la riarticolazione delle tariffe di fognatura e depurazione per tutte le categorie di utenza; un incremento una tantum della quota fissa del servizio idrico integrato per tutte le categorie di utenza; la sollecitazione a Nuove Acque S.p.A., gestore del servizio idrico integrato, affinché comunicasse gli elenchi degli utenti non collegati a depuratore, o collegati a depuratore inattivo, ed a sospendere nei confronti di costoro la fatturazione della quota di depurazione e/o provvedere agli eventuali rimborsi; la riarticolazione tariffaria onde portare l'andamento annuo della quota fissa al medesimo andamento della tariffa media prevista dal Piano d'ambito.

Secondo il TAR, la deliberazione n. 8/09, nello stabilire l'incremento una tantum della quota fissa del servizio idrico integrato, per tutte le categorie di utenza, presenta un chiaro contenuto retroattivo nella misura in cui fa esplicitamente decorrere i propri effetti, per l'anno 2008, dal 15 ottobre (data

di pubblicazione della sentenza n. 335/08) al 31 dicembre e, per l'anno 2009, dal 1 gennaio al 9 febbraio (data di esecutività della delibera medesima), a copertura dei costi per servizi sostenuti nei periodi indicati e non più coperti dalla tariffa a causa dei minori ricavi derivanti dalla sopravvenuta perdita della quota per la depurazione, non più dovuta dagli utenti non serviti da depuratore; se, del resto, lo scopo dichiarato della delibera è quello di "eliminare gli effetti della sentenza della Corte Costituzionale 335/08 sul Piano di Ambito", la destinazione dell'aumento straordinario della quota fissa alla compensazione dei costi pregressi rimasti scoperti, in modo da sostituire i ricavi venuti meno, indica inequivocabilmente l'imputabilità dell'una tantum a periodi di esercizio antecedenti all'adozione della delibera in questione, nel che consiste, appunto, la denunciata retroattività del provvedimento impugnato.

Inoltre, secondo il TAR, è illegittima la misura compensativa introdotta, ancorché in via straordinaria, dalla delibera n. 8/09, poiché un'imposizione retroattiva di un'una tantum non trova conforto in alcuna superiore previsione legislativa, e neppure, sul piano della legittimità, nelle giustificazioni adottate dall'amministrazione procedente e dal gestore del servizio idrico integrato.

Né, ha ritenuto il TAR, può sostenersi che l'aumento della quota fissa della tariffa, per il periodo dal 15 ottobre 2008 al 9 febbraio 2009, sia giustificato dall'esigenza di fare luogo alla copertura di costi per servizi resi: la circostanza che detta quota sia commisurata al costo di un servizio del quale, nella pratica, l'utente non fruisce, non solo rende inesigibile il relativo importo, ma rende altresì infondata la pretesa dell'A.A.T.O. che in ogni caso detta quota concorra alla determinazione della tariffa complessiva, dalla quale deve invece essere espunta per la conclamata assenza di corrispettività fra la quota di depurazione ed il relativo servizio.

Secondo la Nuove Acque appellante, non sussisterebbe alcun contenuto retroattivo della misura tariffaria come invece indicato dal TAR; inoltre, il TAR ha ritenuta fondata erroneamente la censura relativa alla fatturazione al sig. Papini della quota parte di tariffa del servizio idrico relativo alla depurazione, nonostante il titolare non sia servito da impianti di depurazione.

Inoltre, secondo la medesima appellante, sarebbe erronea la sentenza nella parte in cui deduce l'illegittimità della delibera dall'assenza di corrispettività tra la quota di depurazione e il relativo servizio.

Infine, secondo la medesima appellante, sarebbe erronea la sentenza nella parte in cui asserisce l'illegittimità del contributo una tantum aggiuntivo rispetto al precedente contributo già definito come straordinario.

Anche l'ATO ha proposto appello, nella sola parte in cui la sentenza del TAR annulla parzialmente il punto c) della delibera impugnata in primo grado in relazione all'imposizione di un incremento una tantum.

Si costituiva l'appellato chiedendo il rigetto dell'appello.

All'udienza pubblica del 31 maggio 2011 la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

Preliminarmente devono essere riuniti gli appelli contro la medesima sentenza ai sensi del comma 1 dell'art. 96 CPA.

Il Collegio ritiene di dover premettere che è la pronuncia della Corte costituzionale che fa da sfondo all'odierna decisione, dichiarando costituzionalmente illegittimo l'art. 14, comma 1, l. 5 gennaio 1994 n. 36, nel testo modificato dall'art. 28 l. 31 luglio 2002 n. 179, nella parte in cui prevede che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione è dovuta dagli utenti "anche nel caso in cui la fognatura sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi".

Il Giudice Costituzionale ha inequivocabilmente stabilito che la tariffa del servizio idrico integrato si configura, in tutte le sue componenti, come corrispettivo di una prestazione commerciale complessa - corrispettivo che, pur se determinato nel suo ammontare in base alla legge, trova fonte non in un atto autoritativo direttamente incidente sul patrimonio dell'utente, bensì nel contratto di utenza.

Pertanto, quale corollario: è irragionevole l'imposizione all'utente dell'obbligo del pagamento della quota riferita al servizio di depurazione anche in mancanza della controprestazione, non potendosi, in contrario, qualificare come controprestazione il fatto che le somme pagate dagli utenti in mancanza del servizio sarebbero destinate, attraverso un apposito fondo vincolato, all'attuazione del piano d'ambito, comprendente anche la realizzazione dei depuratori, e non potendosi ritenere, stante l'unitarietà della tariffa, che le sue singole componenti abbiano natura non omogenea, e, conseguentemente, che anche solo una di esse, a differenza delle altre, non abbia natura di corrispettivo contrattuale ma di tributo (Corte costituzionale, 10 ottobre 2008, n. 335).

Alla luce di tale ricostruzione normativa della tariffa per cui è controversia, non pare in primo luogo dubitabile che debba necessariamente sussistere un nesso di corrispettività tra tutte le voci della tariffa e i servizi resi.

Tale corrispettività deve sussistere in concreto ed ha una sua base contrattuale, sebbene, a monte, preceduta da un atto amministrativo generale deliberativo; corrispettività che, proprio per i suoi riflessi contrattuali, sui singoli rapporti di utenza non può essere incisa retroattivamente dalla delibera tariffaria, come invece si verifica nel caso di specie.

La natura retroattiva della delibera n.8/2009 risulta dal testo della medesima, atteso che l'Ente "delibera di procedere all'approvazione di un intervento di riarticolazione tariffaria, in ordine agli effetti della sentenza della Corte Costituzionale n.335/2008, dal giorno successivo alla data della sua pubblicazione – 15 ottobre 2008 – sul Piano d'Ambito"; e che "per compensare i minori ricavi relativi agli anni 2008-2009, pro-quota, derivanti dall'applicazione della Sentenza della Corte Costituzionale n. 335/2008, dalla data della sua pubblicazione 15 ottobre 2008 viene stabilito un incremento una tantum della quota fissa del servizio idrico integrato, per tutte le categorie di utenza da ripartirsi pro-quota nelle bollette dell'anno 2009; tale misura ha carattere straordinario e irripetibile" (art. 1, lett.c, della Delibera n.8/09).

Nell'allegato n. 3. alla delibera n. 8/09, intitolato "Incremento una tantum su quota fissa", si specificano gli importi di tali una tantum, distinguendo "una tantum 2008" e "una tantum 2009": evidenziando chiaramente in tal modo che si intende imporre degli aumenti sulla quota fissa per il 2008 e sulla quota fissa per il 2009: appare evidente che, in tal modo, si va ad incidere retroattivamente sulla quota fissa dell'anno 2008 e quella dell'anno 2009 (per il periodo antecedente la delibera, dal 01.01.2009 - 09.02.2009).

E' ovvio che la natura retroattiva della delibera non è sconfessata dalla fatturazione successiva dei relativi aumenti, atteso che qualunque aumento, avente efficacia retroattiva o meno, non potrà che essere applicato in bollette successive rispetto al periodo di riferimento.

Peraltro, i nuovi aumenti non possono neppure assumere le fittizie vesti di conguagli, atteso che gli stessi, come detto legati da un nesso di corrispettività con la prestazione, avrebbero dovuti già esser previsti in anticipo, altrimenti dovranno essere qualificati come aumenti retroattivi e, come tali, illegittimi.

Sulla base di tali argomentazioni si deve ritenere infondato l'appello proposto dall'ATO e infondati i motivi di appello 1, 3 e 4, proposti da Nuove Acque.

Infatti, la regola di irretroattività dell'azione amministrativa è espressione dell'esigenza di garantire la certezza dei rapporti giuridici, oltre che del principio di legalità che, segnatamente in presenza di provvedimenti limitativi della sfera giuridica del privato (tali sono quelli introduttivi di prestazioni imposte), impedisce di incidere unilateralmente e con effetto « ex ante » sulle situazioni soggettive del privato (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 9 settembre 2008, n. 4301).

Con riferimento al motivo di appello n. 2, Nuove Acque contesta, in sintesi, che, con riguardo al ricorrente in primo grado, sig. Papini, gli importi a quest'ultimo riscossi siano stati interamente restituiti.

La questione appena descritta non è per nulla connessa alla tematica dei conguagli, tematica nella quale la sentenza di primo grado ha fatto ricadere anche la specifica posizione del sig. Papini.

In realtà, proprio in attuazione del principio di corrispettività della tariffa idrica, statuito dalla Consulta con la sentenza impugnata, la Nuove Acque, all'atto dell'emissione della fattura in data 27 febbraio 2009 (doc. 19 appellante Nuove Acque) ha provveduto a rimborsare all'appellato Papini tutte le somme percepite a titolo di quota parte tariffa di depurazione, proprio perché tale servizio risultava non reso e, sempre per il principio di corrispettività tra tariffa e servizi, il relativo esborso avrebbe dovuto qualificarsi come indebito.

Naturalmente, sono inapplicabili, per le ragioni sopra indicate gli importi una tantum previsti dalla delibera n. 8 del 2009 che, come detto, non trovano alcuna giustificazione nell'anzidetto principio di corrispettività.

Ciò determina, di conseguenza, la reiezione dell'appello dell'ATO e l'accoglimento parziale, ai sensi di cui in motivazione, dell'appello di Nuove Acque.

Sussistono giusti motivi per compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta),

definitivamente pronunciando sugli appelli come in epigrafe proposti, respinge l'appello dell'ATO e, in accoglimento parziale dell'appello di Nuove Acque, rigetta il secondo motivo di ricorso di primo grado.

Compensa tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 31 maggio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Calogero Piscitello, Presidente

Carlo Saltelli, Consigliere

Francesca Quadri, Consigliere

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere, Estensore

Doris Durante, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 30/06/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)