
MEMORANDUM

A: Forum italiano dei movimenti per l'acqua

Da: Rocco Panetta

Cc: Virginia Alongi

Oggetto: Vademecum per la campagna di obbedienza civile. Attività concrete finalizzate all'ottenimento dell'immediata decurtazione dalla bolletta della voce di costo relativa alla remunerazione del capitale investito

Roma, 1 Marzo 2012

Come noto, le consultazioni referendarie del 12 e 13 giugno scorso hanno determinato, tra l'altro, l'abrogazione dell'art. 154, comma 1, del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 -*"Norme in materia ambientale"*, cancellando dal nostro ordinamento la regola in virtù della quale il 7% della tariffa idrica dovesse remunerare il capitale investito nelle infrastrutture.

Poiché i Gestori del servizio idrico continuano ad applicare una "tariffa piena", comprensiva della quota percentuale riservata agli investimenti, a seguire verranno passati in rassegna gli strumenti di natura stragiudiziale e non, ai quali i cittadini possono accedere ai fini dell'ottenimento della immediata decurtazione del saggio percentuale equivalente alla remunerazione del capitale investito e ciò in piena conformità alla sentenza n. 26 del 26 gennaio 2011 della Corte Costituzionale che ha sancito *"l'immediata applicabilità"* dell'esito referendario.

INTERVENTI STRAGIUDIZIALI

1. Il ricalcolo della tariffa del servizio idrico integrato

Il ricalcolo della tariffa del servizio idrico, attraverso l'eliminazione della quota percentuale pari alla componente di costo della remunerazione del capitale investito, deve considerarsi lo strumento con il quale i cittadini, a fronte dell'inerzia delle Autorità a vario titolo coinvolte, con una suggestiva espressione, "obbediscono al diritto", nella misura in cui l'esito referendario non ha lasciato spazio a dubbi di sorta.

In tal senso, da ultimo, si è espresso il Ministro dell'Ambiente e della

Tutela del Territorio e del Mare in una lettera ufficiale del 24 febbraio 2012 (Prot. 2012-0001192), indirizzata al Presidente dell'Autorità dell'Energia Elettrica e del Gas e ai Presidenti delle Regioni, nella quale ha evidenziato l'esigenza di dare concreta attuazione al riordino complessivo della gestione del sistema idrico italiano, per assicurare l'uso efficiente e ben distribuito dell'acqua.

Come si legge nella lettera, il Ministro ha posto l'accento proprio **“sull'esigenza di dare attuazione quanto stabilito dalla Corte Costituzionale con la sentenza 26/2011”** dichiarando, in maniera inequivocabile, *“che il provvedimento in materia tariffaria debba essere adottato anche nelle more dell'emanazione del DPCM attuativo di cui all'articolo 21, comma 19, del DL 6 dicembre 2011, numero 201, convertito in legge 22 dicembre 2011 numero 214”* e ha concluso affermando che *“la tariffa deve prevedere la sola copertura integrale dei costi del servizio”*.

Tuttavia, si ritiene dover far presente che potrebbero esservi delle ripercussioni, seppur contenute e improbabili, sul piano del rapporto obbligatorio in base ai rispettivi contratti di servizio.

Il rapporto tra il concessionario del servizio idrico e l'utente è di natura privatistica e, considerato che le tariffe costituiscono dei corrispettivi di diritto privato, il Gestore potrebbe reagire, approfittando della propria posizione di contraente forte, sospendendo proporzionalmente l'erogazione del servizio idrico e/o e tentando di recuperare giudizialmente il credito mediante un sollecito (lettera di messa in mora) e/o un'ingiunzione di pagamento, (decreto ingiuntivo), direttamente o tramite cessione dello stesso credito ad una società specializzata.

A questo punto, qualora il Gestore dovesse ottenere da un Tribunale un decreto ingiuntivo volto al recupero delle somme in contestazione:

- (i) l'utente, ai sensi dell'art. 645 del c.p.c., potrà proporre, con atto di citazione, opposizione al decreto ingiuntivo entro il termine ivi fissato (di norma 40 giorni), dinnanzi allo stesso Giudice che ha emanato il decreto contestando l'infondatezza del credito;
- (ii) se l'opposizione è accolta, (e ciò è molto probabile) *nulla quaestio*; se il giudice adito, invece, non imponga al gestore il blocco della procedura di recupero del credito, e questi proceda al distacco per morosità (che deve sempre essere preavvisato), l'utente, comunque, potrà richiedere un provvedimento d'urgenza in corso

di causa ai sensi degli artt. 669-quater e 700 c.p.c., per ottenere, come di norma avviene, la condanna del gestore all'immediato riallaccio;

- (iii) se l'opposizione dovesse essere rigettata con sentenza passata in giudicato - o provvisoriamente esecutiva - il decreto ingiuntivo acquista efficacia esecutiva - se già prima non l'aveva, e in questo caso, la conseguenza più probabile sarà la condanna al pagamento della quota oggetto di contestazione, oltre gli interessi legali pari all'1% per ogni giorno di ritardo ed, eventualmente, la condanna alle spese per il giudizio.

In conclusione, alla luce di quanto sopra esposto, non vi è dubbio alcuno che la campagna di obbedienza civile, promotrice dell'azione di ricalcolo

della tariffa, si fonda soprattutto sull'esito positivo del referendum, cristallizzato dalla citata sentenza della Corte Costituzionale e difficilmente, soprattutto sul piano della giustizia sociale nonché sul piano giuridico, può essere contrastata. A riprova di ciò, le chiarissime precisazioni del Ministro dell'Ambiente confermano che la volontà, sia politica che legislativa, è quella di dare piena attuazione all'esito referendario, procedendo alla rimodulazione tariffaria escludendo dalla bolletta la voce di costo relativa alla remunerazione del capitale investito. Pertanto, quantunque il Gestore del servizio idrico dovesse reagire nelle modalità sopra indicate, l'utente avrà, in ogni caso, strumenti di tutela idonei e dai costi contenuti (l'esborso massimo approssimativo è di circa 50 euro) per vedere riconosciute le proprie ragioni.

Tanto concluso, di seguito, in via esemplificativa, una tavola riassuntiva di domande e risposte finalizzate a chiarire, in maniera immediata, i profili e le problematiche appena sopra esposti.

DOMANDE	RISPOSTE
---------	----------

<p>E' legittima l'applicazione in bolletta della quota percentuale pari alla componente di costo relativa alla remunerazione del capitale investito?</p>	<p>No. Con il referendum del 12 e 13 Giugno 2011, è stato abrogato l'art. 154, comma 1, del Codice dell'Ambiente, che prevedeva la regola in virtù della quale il 7% della tariffa idrica dovesse remunerare il capitale investito nelle infrastrutture.</p>
<p>Quando è possibile dare legittima e concreta attuazione all'esito referendario?</p>	<p>La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 26 del 26 gennaio 2011, ha sancito <i>“l'immediata applicabilità”</i> dell'esito referendario. Ai sensi, poi, del D.P.R. n. 116 del 18 luglio 2011, pubblicato in G. U. n. 167 del 20 luglio 2011, l'abrogazione referendaria ha effetto a decorrere dal giorno successivo a quello della pubblicazione del Decreto nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana). Quindi, la legittima e concreta attuazione dell'esito referendario, decorre dalla data del 21 luglio 2011.</p>
<p>Come possono, gli utenti del servizio idrico integrato, ottenere l'immediata decurtazione dalla bolletta della voce di costo relativa alla remunerazione del capitale investito?</p>	<p>Gli utenti del servizio idrico integrato, sulla base della legittima applicazione dell'esito referendario, obbedendo, quindi, al diritto, possono agire ricalcolando la tariffa per il servizio fruito, eliminando la voce di costo relativa alla remunerazione del capitale investito.</p>
<p>Come potrebbe reagire, il Gestore del servizio idrico integrato, approfittando della propria posizione di “contraente forte”, nel caso in cui gli utenti ricalcolino la tariffa in pieno rispetto dell'esito referendario?</p>	<p>Il Gestore del servizio idrico, potrebbe sospendere proporzionalmente l'erogazione del servizio idrico e/o e tentare il recupero giudiziale del credito mediante un sollecito e/o un'ingiunzione di pagamento, (decreto ingiuntivo).</p>

<p>Come può difendersi, l'utente, qualora il Gestore proceda alla sospensione dell'erogazione del servizio idrico?</p>	<p>Nella denegata ipotesi in cui il Gestore decida di sospendere l'erogazione del servizio idrico (con il dovuto preavviso), in misura proporzionale alla decurtazione della quota percentuale relativa alla remunerazione del capitale investito, l'utente potrà richiedere un provvedimento d'urgenza ai sensi dell'art. 700 c.p.c., per ottenere, come di norma avviene, la condanna del gestore all'immediato riallaccio. Si ricorda, inoltre, che la giurisprudenza si è più volte espressa contro l'interruzione del servizio idrico per le utenze domestiche, quindi è probabile che il Gestore non scelga la via del distacco.</p>
<p>Come può difendersi, invece, qualora il Gestore intenda recuperare giudizialmente il credito mediante un'ingiunzione di pagamento (decreto ingiuntivo)?</p>	<p>L'utente, ai sensi dell'art. 645 del c.p.c., potrà proporre, con atto di citazione, opposizione al decreto ingiuntivo entro il termine ivi fissato (di norma 40 giorni), dinnanzi allo stesso Giudice che ha emanato il decreto contestando l'infondatezza del credito. L'opposizione, anche alla luce della giurisprudenza amministrativa, (si veda, in proposito, la sentenza C.d.S., sez. VI, n. 720/2011 che ha affermato il diritto del cittadino di non pagare la fattura contestata, o di pagarne la sola quota che ritiene legittima sino a che non viene certificata l'eventuale infondatezza del reclamo) molto probabilmente verrà accolta.</p>
<p>....E se il Giudice dovesse rigettare l'opposizione?</p>	<p>Nell'improbabile ipotesi in cui il Giudice rigettasse l'opposizione la conseguenza più probabile sarà la condanna al pagamento della quota oggetto di contestazione.</p>

2. Il reclamo

Si tratta di una procedura di contestazione con la quale l'utente può interagire direttamente con il Gestore facendo rilevare le ritenute irregolarità.

E' diritto di ogni singolo utente ovvero del comitato o dell'associazione rappresentativa, inoltrare un formale reclamo ai soggetti a vario titolo e gradatamente coinvolti (Ente gestore, ATO, Sindaco del Comune nel quale il servizio è erogato), con il quale contestare le fatture che contengono delle quote percentuali relative alla remunerazione del capitale investito, quale corrispettivo dovuto per i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione.

I soggetti legittimati, quindi, potranno procedere alla contestazione dell'importo tariffario secondo tempistiche e modalità previste nel contratto di servizio di riferimento ovvero secondo il modello di reclamo diffuso dal fronte dell'obbedienza civile, e ciò al fine di procedere preventivamente ad una risoluzione bonaria ed extragiudiziale della controversia.

Si tratta di un'opzione *soft* e al minimo impatto di costi e benefici, priva di qualsivoglia ripercussione scomoda sull'utente finale e che, mediatamente, può risultare attività propedeutica alle procedure giudiziarie che eventualmente dovranno essere attivate.

3. La composizione extragiudiziale delle controversie secondo il Codice del Consumo

Secondo talune carte dei servizi, gli utenti possono ricorrere alla procedura di conciliazione di cui all'art. 141 (*"Composizione extragiudiziale delle controversie"*) del D.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del Consumo), che consente alle associazioni dei consumatori, ma non solo, di agire a tutela degli interessi collettivi di consumatori e degli utenti.

Detti soggetti, infatti, prima di rivolgersi al giudice territorialmente competente possono attivare la procedura di conciliazione dinanzi alla Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura competente per territorio, ovvero agli altri organismi di composizione extragiudiziale previsti.

Ove possibile, l'esperimento di tale procedura, che si conclude con il processo verbale che una volta omologato costituisce titolo esecutivo, è fortemente consigliato.

Intanto perché tale procedura, in genere gratuita o comunque di costo moderato, potrebbe concludersi, in un tempo massimo di 60 giorni, con la condanna del Gestore a eliminare le voci di costo non dovute; secondo, qualora la stessa non si concluda positivamente, sarà comunque valutata positivamente dal Giudice da adire.

INTERVENTI GIUDIZIALI

1. La procedura inibitoria nel Codice del Consumo

Ai sensi del combinato disposto degli articoli 37 "*Azione Inibitoria*" e 140 "*Procedura*" del Codice del Consumo, le associazioni rappresentative dei consumatori e dei professionisti e le CCIAA, sono legittimati ad agire nei confronti del professionista o dell'associazione di professionisti, proponendo domanda giudiziale volta ad impedire l'utilizzo delle condizioni di cui sia accertata l'abusività.

I soggetti legittimati, possono agire richiedendo al Giudice competente di inibire l'applicazione delle clausole ritenute vessatorie e con le quali i Gestori si ritengono legittimati a riscuotere ancora, computandola in bolletta, la componente di costo relativa al saggio di remunerazione del capitale investito.

Il Giudice, accertata la vessatorietà delle clausole contrattuali in questione, fisserà un termine per l'adempimento degli obblighi stabiliti ed eventualmente disporre il pagamento di una somma di denaro da 516 euro a 1.032 euro, per ogni inadempimento ovvero giorno di ritardo.

Detta procedura, anche in questo caso dai costi contenuti, rappresenta una via potenzialmente idonea a sanare concretamente e in tempi sebbene non immediati, il persistente stato di illegittimità cui sono costretti gli utenti del servizio idrico, attraverso una pronuncia giudiziaria che andrebbe a colpire tanto l'ATO quanto il gestore del servizio idrico.

2. Il ricorso al giudice amministrativo

Gli utenti, singolarmente o collettivamente (in relazione all'ambito territoriale di appartenenza), potrebbero anche decidere di esperire il ricorso dinnanzi al competente giudice amministrativo.

Il singolo cittadino, ovvero tutti gli utenti di un medesimo ATO, dinnanzi al competente T.A.R., potrebbero:

- instaurare un giudizio ordinario, procedendo con il relativo ricorso impugnando l'eventuale provvedimento di diniego in ordine alla rideterminazione della tariffa del servizio idrico integrato;
- instaurare un giudizio speciale attraverso l'azione di cui al combinato disposto degli articoli 31 "*Azione avverso il silenzio e declaratoria di nullità*" e 117 "*Ricorsi avverso il silenzio*" del Codice del Processo Amministrativo;
- instaurare l'azione di classe contro la Pubblica amministrazione di cui al D.lgs. 2 dicembre 2009, n. 198 ("*Attuazione dell'art. 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici*").

Inoltre, la sezione consultiva del Consiglio di Stato può fornire pareri circa la regolarità, la legittimità, il merito e la convenienza degli atti amministrativi dei singoli Ministeri, del Governo, come organo collegiale, o delle Regioni.

I cittadini, quindi, nelle associazioni e/o nei comitati che rappresentano i loro diritti, possono porre in essere quanto necessario perché il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, avanzi una richiesta di parere al Consiglio di Stato sulla questione relativa alla determinazione della tariffa idrica a seguito del referendum.

E' tuttavia doveroso precisare, che le procedure dinnanzi al Giudice amministrativo hanno dei costi economici nettamente superiori rispetto alle soluzioni fino ad ora prospettate.

Di certo, l'eventuale condanna ad adempiere per il Gestore e/o per l'ATO da parte del Giudice amministrativo sarebbe, per tutti i cittadini,

una grande e incontestabile vittoria che non facilmente potrebbe essere ribaltata da un eventuale appello del Gestore al Consiglio di Stato; d'altro canto, il parere eventualmente richiesto alla sezione consultiva del Consiglio di Stato, non sarà vincolante: potrebbe risultare sì utile ma di certo non risolutivo e in *parte qua* rischioso nella denegata ipotesi in cui il parere fornito sia configgente con le ragioni del “*fronte del sì*”.

In conclusione, ai fini dell'ottenimento dell'immediata decurtazione della quota percentuale relativa alla remunerazione del capitale investito, conformemente agli esiti della consultazione referendaria, si ritiene anzitutto opportuno e in *parte qua* utile, **qualora non si volesse immediatamente procedere con il ricalcolo della tariffa che, anche alla luce delle ultime dichiarazioni del Ministro dell'Ambiente, risulta essere del tutto legittimo :**

- (i) agire gradatamente e più precisamente, partire, come già sta accadendo, notificando un reclamo, ai soggetti a vario titolo coinvolti, (ATO, Enti gestori, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e finanche Autorità per l'energia elettrica e il gas) pretendendo l'immediata decurtazione dalla bolletta della percentuale relativa alla voce di spesa della remunerazione del capitale investito e richiedere contestualmente il rimborso della suddetta quota indebitamente corrisposta, a partire dal periodo successivo al 20 luglio 2011 (ai sensi del D.P.R. n.116, del 18 luglio 2011, pubblicato in G. U n. 167, del 20 luglio 2011, che ha stabilito che l'abrogazione referendaria ha effetto a decorrere dal giorno successivo a quello della pubblicazione del Decreto nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana).

Secondariamente:

- (ii) in costanza del persistente addebito agli utenti della quota relativa alla remunerazione del capitale investito che realizza una pratica scorretta lesiva e illegittima, fondata su clausole di natura chiaramente vessatoria, quindi immediatamente perseguibili, si reputa legittimo il ricorso alle procedure di cui al Codice del Consumo.

Volendo invece seguire la strada offerta dagli organi di giustizia amministrativa:

(iii) posto che l' esperimento di un'azione giudiziaria dinnanzi al competente T.A.R., è necessariamente connessa all'attività posta in essere dai Gestori e/o dalle ATO:

- ora sarà esperibile il ricorso ordinario dinnanzi al T.A.R., in costanza di un provvedimento di diniego in ordine all'immediata rimodulazione della tariffa ovvero di un atto autoritativo connesso e lesivo;
- ora si potrà optare per il rito semplificato del silenzio qualora i soggetti interpellati non diano seguito all'accertamento richiesto e dovuto, ponendo in essere una condotta abusiva e illegittima e ciò in violazione dei principi generalissimi di efficienza ed efficacia di cui alla legge sul procedimento amministrativo e che costituiscono il naturale corollario del principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione predicato dall'art. 97 della Costituzione.

Sulla scia dell'accertamento dell'inefficienza della Pubblica Amministrazione nonché sulla pretesa della corretta e qualitativa erogazione del servizio idrico integrato:

(iv) si assesta l'azione collettiva pubblica per la quale ne sussistono i presupposti di esperibilità ma, stando alle critiche e alle perplessità che la stessa ha sollevato, a fronte anche di una normativa poco chiara e lacunosa, se sconsiglia il ricorso.