

**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE****TERZA SEZIONE CIVILE**

Composta dagli Ill.mi Magistrati

Oggetto

Ripetizione di indebito - Tariffa del servizio idrico integrata - Servizio di depurazione - Ripetizione di indebito

Chiara Graziosi	- Presidente -	Oggetto
Emilio Iannello	- Consigliere Rel. -	R.G.N. 32001/2021
Cristiano Valle	- Consigliere -	
Marco Rossetti	- Consigliere -	Cron.
Marilena Gorgoni	- Consigliere -	CC - 21/06/2023

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 32001/2021 R.G. proposto da Ireti S.p.a., rappresentata e difesa dagli Avvocati Alessandro Della Valle (p.e.c. indicata: alessandro.dellavalle@ordineavvgenova.it) e Gabriele Pafundi (p.e.c. indicata: gabrielepafundi@ordineavvocatiroma.org), con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Via Tagliamento 14;

- *ricorrente* -

contro

Aldo e Egisto;

- *intimati* -

avverso la sentenza del Tribunale di Genova n. 1256/2021, pubblicata il 31 maggio 2021.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 21 giugno 2023 dal Consigliere Emilio Iannello.

CONSIDERATO CHE:

Con sentenza n. 1256 del 31 maggio 2021 il Tribunale di Genova ha confermato la sentenza di primo grado con la quale il Giudice di Pace di Chiavari aveva condannato Irete S.p.a. a restituire, ex art. 2033 cod. civ., ad Aldo e ad Egisto rispettivamente, la somma di euro 1.103,01 e quella di euro 994,76, per entrambi oltre interessi legali dal dovuto al saldo, avendone ritenuto indebito il pagamento per non avere l'ente di gestione regolarmente erogato i servizi di trattamento e di depurazione delle acque reflue provenienti dalla rete fognaria del Comune di Rapallo.

In motivazione il giudice ligure ha preliminarmente rilevato l'infondatezza della iterata eccezione di carenza di legittimazione passiva (*rectius*: titolarità del rapporto dal lato passivo) opposta dall'appellante in relazione ai canoni relativi al servizio di depurazione svolto antecedentemente al 23 aprile 2015, data nella quale il servizio di depurazione, prima gestito dalla Acque Potabili S.p.a., era stato assunto, per effetto di cessione di ramo d'azienda, da Iren S.p.a., poi incorporata in Irete S.p.a..

Posto che era pacifico tra le parti che i rapporti di utenza in questione non erano cessati al momento del detto trasferimento ha ritenuto applicabile alla fattispecie la previsione di cui all'art. 2558, comma primo, cod. civ., trattandosi di obblighi restitutori discendenti dal sinallagma nel quale il cessionario dell'azienda è subentrato.

Ha poi nel merito ritenuto infondata la tesi dell'appellante secondo cui dagli artt. 2 e 4 della Direttiva n. 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane, nonché dagli artt. 105 e 154 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. *Codice*



dell'ambiente), e dall'art. 2 d.m. 30 settembre 2009 (*Individuazione dei criteri e dei parametri per la restituzione agli utenti della quota di tariffa non dovuta riferita al servizio di depurazione*), non era dato trarre che l'obbligo del pagamento, da parte dell'utente, della tariffa del servizio idrico integrato presupponesse un ciclo di depurazione completo: non dalle norme statali perché neutre al riguardo, né da quelle comunitarie perché efficaci nei soli confronti della P.A. (ossia nei rapporti verticali) e non nei rapporti orizzontali interprivati.

Ha al riguardo osservato che:

– come evidenziato dal Giudice di pace: a) fonti primarie regionali e statali (art. 4 legge reg. Liguria n. 29 del 2007; art. 105, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006 e All. 5 al medesimo T.U. ambiente) impongono l'adozione di un «trattamento adeguato» in conformità all'allegato 5 della parte terza del T.U.; b) la nozione di «trattamento adeguato» si ricava dall'art. 4 della Direttiva n. 91/271/CEE, come costantemente interpretato dalla Corte di Giustizia Europea, la quale prevede come obbligatorio anche il trattamento secondario; c) l'impianto a servizio del Comune di Rapallo, per le sue modalità strutturali limitate ad un trattamento primario delle acque, non può garantire un servizio definibile appropriato, ossia idoneo a soddisfare i parametri qualitativi del trattamento delle acque reflue;

– non vi è un'incompatibilità assoluta tra la direttiva e il diritto nazionale, il quale non rimette alla discrezionalità del gestore del servizio idrico l'adozione o meno del trattamento secondario o equivalente; l'art. 105 d.lgs. cit., al comma 3, stabilisce, infatti, che *«Le acque reflue urbane devono essere sottoposte, prima dello scarico, ad un trattamento secondario o ad un trattamento equivalente in conformità con le indicazioni dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto»*;

– non è condivisibile la tesi dell'appellante secondo la quale: a) il detto comma 3 dell'art. 105 cit. non fonderebbe l'obbligo di fornire un



trattamento secondario, ma si limiterebbe ad imporre il rispetto delle indicazioni dell'Allegato 5, il quale, a sua volta, rimanda alla normativa regionale, stabilendo: «*Gli scarichi provenienti da impianti di trattamento delle acque reflue urbane devono conformarsi, secondo le cadenze temporali indicate, ai valori limiti definiti dalle Regioni in funzione degli obiettivi di qualità e, nelle more della suddetta disciplina, alle leggi regionali vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto*»; b) nemmeno la legge reg. Liguria n. 29 del 2007 pone un incondizionato obbligo di assicurare il trattamento secondario, in quanto si limita a prescrivere un trattamento appropriato da articolarsi secondo le prescrizioni di un futuro programma degli interventi, da redigersi a cura delle autorità di ambito competenti;

– ed infatti, l'art. 105, comma 3, T.U. ambiente non contiene solo un obbligo di conformarsi ai trattamenti definiti in conformità dell'Allegato 5, ma prescrive in via alternativa due trattamenti ben distinti; esso stabilisce, invero, che gli scarichi devono essere sottoposti: a) ad un «trattamento secondario» (cioè ad un trattamento biologico con sedimentazione secondaria - art. 74 cit., lett. *mm*, prima parte); b) oppure ad un «trattamento equivalente» in conformità con le indicazioni dell'Allegato 5 alla Parte Terza; il concetto di «trattamento secondario» è già oggetto di definizione legislativa (e, prima ancora comunitaria), e - pertanto - non necessita di per sé di alcuna specificazione o integrazione da parte di fonti secondarie; secondo la norma, infatti, per aversi un trattamento secondario è sufficiente che sia assicurato un trattamento biologico con sedimentazione secondaria, cioè ulteriore rispetto a quella attuata con trattamento primario; la logica impone, dunque, di riferire il richiamo operato alle prescrizioni dell'allegato 5 al solo «trattamento equivalente», unica nozione la cui esatta determinazione, in virtù del sistema di richiami delineato dalla legge,



richiede l'apporto di fonti subordinate; il fatto che, in base al sistema di rinvii congegnato dalla citata disposizione legislativa, non sia possibile stabilire – fino all'adozione dei programmi di intervento rimessi alle competenti autorità – in cosa debba sostanziarsi il "trattamento equivalente" a quello secondario, non esclude comunque l'obbligatorietà di quest'ultimo giacché le norme di legge contengono una puntuale definizione di trattamento secondario;

– né tale approdo ricostruttivo del quadro normativo può essere incrinato dal riferimento all'art. 2 del d.m. 30 settembre 2009 che definisce l'impianto di depurazione come «l'insieme delle strutture finalizzate unicamente al trattamento ed allo smaltimento delle acque reflue urbane e di fanghi di risulta mediante idonei processi tecnologici», trattandosi di tautologica definizione, peraltro non vincolante nell'interpretazione di disposizioni di rango primario e comunque priva di qualsivoglia contenuto prescrittivo sui requisiti minimi essenziali che il servizio di depurazione deve possedere;

– né infine può sostenersi che, per l'insorgenza del diritto al corrispettivo, sarebbe sufficiente un qualsivoglia trattamento, ostando la sentenza della Corte costituzionale n. 335 del 2008 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui agli artt. 14 l. n. 36 del 1994 e 155, comma 1, primo periodo, d.lgs. n. 152 del 2006, nella parte in cui sanciscono l'obbligo degli utenti al pagamento della quota di tariffa riferita al servizio di depurazione anche nella circostanza in cui la fognatura sia sprovvista dei relativi impianti o questi siano inattivi; l'inadempimento non consiste solo nella totale omissione della prestazione dovuta ma altresì nell'eseguire una prestazione difforme da quanto stabilito dal contratto o, come nella specie, dalla legge; pertanto, fornire un trattamento di depurazione privo di un aspetto obbligatorio *ex lege*, ovvero il c.d. "trattamento secondario", costituisce senz'altro inadempimento, come tale, idoneo a giustificare la non debenza della relativa tariffa;



– né a tale rapporto di stretta corrispettività tra la "necessaria fruizione del servizio di depurazione" e la "tariffa" apposta deroghe l'art. 154 d.lgs. n. 152 del 2006, da cui si trae sì il principio secondo cui la tariffa, che costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato, è determinata sulla base di molteplici parametri ma sempre in modo tale da assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio espresso con la nota affermazione «chi inquina paga»; detto principio, però, non riguarda il problema oggi in discussione, che non attiene alla determinazione dell'entità della tariffa, ma al fatto che questa sia dovuta o meno; non è invece ricavabile dalla norma una regola secondo cui la tariffa è «certa nell'an» e variabile solo nel *quantum* in dipendenza di vari fattori tra cui la qualità del servizio, poiché essa spetta soltanto in presenza di una prestazione che la giustifichi;

– nemmeno è condivisibile la tesi dell'appellante secondo cui la tariffa, costituendo il corrispettivo del servizio idrico integrato, non corrisponderebbe al servizio locale fornito, bensì al servizio d'ambito, con la conseguenza che al più gli appellati avrebbero potuto richiedere la restituzione della sola frazione di tariffa relativa al deficitario servizio di depurazione dell'impianto di Rapallo: somma peraltro diversa da quella per cui è causa, e la cui richiesta costituirebbe una inammissibile mutazione della domanda; invero, da un lato, tale argomentazione postula specifiche circostanze di fatto che avrebbero dovuto essere addotte nel rispetto delle preclusioni processuali, irrimediabilmente scadute nell'ambito del primo grado di giudizio (per dimostrare, infatti, anche in tale prospettiva, l'esistenza in concreto del proprio credito il fornitore avrebbe dovuto allegare e dimostrare l'esistenza di tutti gli impianti dell'ambito territoriale, ed il loro regolare funzionamento rispetto alle esigenze di depurazione anche secondaria in precedenza descritte, sì da far ritenere che la



inadeguatezza della prestazione relativa ad un singolo acquedotto non dovrebbe escludere totalmente il debito); dall'altro, l'organizzazione amministrativa del servizio non può comunque alterare la fisionomia giuridica del rapporto di utenza che, per espressa previsione di norme primarie e comunitarie, rimanendo di natura squisitamente privatistica, presuppone che l'interesse del creditore ad un ciclo di depurazione completo sia pienamente soddisfatto; pertanto, affinché il diritto al corrispettivo sorga appare indispensabile che il servizio "completo" di depurazione sia erogato, potendo le disposizioni richiamate incidere solo sul diverso e distinto profilo della quantificazione della tariffa.

La sentenza passa quindi ad esaminare l'ulteriore tesi dell'appellante secondo cui l'irripetibilità degli importi versati a titolo di "servizio di depurazione" discenderebbe anche dall'articolo 8-sexies, comma 1, d.l. 30 dicembre 2008, n. 208, recante *«Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente»*, a norma del quale, l'obbligo di pagamento del corrispettivo deriverebbe dall'avvio delle procedure di affidamento delle prestazioni di progettazione o di completamento delle opere necessarie alla attivazione del servizio di depurazione indipendentemente dalla realizzazione ed erogazione del servizio stesso.

Anche tale tesi è rigettata sul rilievo che dal tenore testuale della norma (*«Gli oneri relativi alle attività di progettazione e di realizzazione o completamento degli impianti di depurazione, nonché quelli relativi ai connessi investimenti, come espressamente individuati e programmati dai piani d'ambito, costituiscono una componente vincolata della tariffa del servizio idrico integrato che concorre alla determinazione del corrispettivo dovuto dall'utente. Detta componente è pertanto dovuta al gestore dell'utenza, nei casi in cui manchino gli impianti di depurazione o questi siano*



temporaneamente inattivi, a decorrere dall'avvio delle procedure di affidamento delle prestazioni di progettazione o di completamento delle opere necessarie alla attivazione del servizio di depurazione, purché alle stesse si proceda nel rispetto dei tempi programmati») emerge che: a) ad essere dovuta anche nel caso di mancanza dell'impianto di depurazione è la sola componente relativa agli oneri ivi specificati; b) anche in tali limiti, non è comunque sufficiente l'avvio di una qualsivoglia procedura di affidamento ma occorre che la procedura si svolga nei tempi programmati: requisito che, inerendo al fatto costitutivo del diritto vantato dal gestore, deve essere da quest'ultimo allegato e dimostrato; nella specie, la società, costituendosi nel giudizio di primo grado, si è limitata a evocare detta norma aggiungendo, in maniera del tutto generica, che l'ipotesi astratta ivi prevista risultava verificata alla luce dei documenti prodotti come "allegato 8": criptica deduzione inidonea a radicare il contraddittorio sui fatti che la parte aveva l'onere di allegare.

Il Tribunale ha infine rigettato anche l'eccezione di prescrizione breve quinquennale iterata dall'appellante ex art. 2948 cod. civ., sul rilievo che quello azionato in giudizio non è il diritto alla corresponsione dei canoni, per il quale vale indubbiamente il termine breve quinquennale, ma il diritto alla ripetizione di canoni indebitamente percepiti il quale non è un'obbligazione a prestazioni continuative o periodiche, ma un'obbligazione unitaria che si estingue mediante il pagamento, in un'unica soluzione, dell'importo indebitamente percepito, talché ad essa trova applicazione l'ordinario termine di prescrizione decennale previsto per l'azione di ripetizione ex art. 2033 cod. civ..

Avverso tale sentenza Irete S.p.a. propone ricorso per cassazione sulla base di sette motivi.

Gli intimati non svolgono difese nella presente sede.

La ricorrente ha depositato memoria.



RITENUTO CHE:

1. I motivi di ricorso sono così rubricati:

– Primo motivo (pagg. da 7 a 19): violazione o falsa applicazione ex art. 360, comma primo, n. 3) c. p.c. degli artt. 74, 101 e 105 del d.lgs. n. 152 del 2006 e del l'art. 2 del d.m. 30 settembre 2009, n. 102;

– Secondo motivo (pagg. da 20 a 28): violazione o falsa applicazione ex art. 360, comma primo, n. 3) c.p.c. degli artt. 1175, 1218, 1374, 1375, 1453, 1559 e 2033 c.c. e degli artt. 105, 154 e 155 del d.lgs. n. 152 del 2006;

– Terzo motivo (pagg. da 29 a 34): violazione o falsa applicazione ex art. 360, comma primo, n. 3) c.p.c. degli artt. 113 c.p.c., 1218 e 2697 c.c. e 141, 147, 149, 154 e 155 del d.lgs. n. 152 del 2006;

– Quarto motivo (pagg. da 34 a 36): omesso esame di documenti prodotti ex art. 360, comma primo, n. c.p.c. nonché violazione o falsa applicazione ex art. 360, comma primo, n. 3) c.p.c. dell'art. 4 della Legge Regionale n. 29/2007, dell'art. 8-*sexies* del d.l. 30 dicembre 2008, n. 208, convertito dalla legge n. 13 del 2009, e dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006;

– Quinto motivo (pagg. da 36 a 40): violazione o falsa applicazione ex art. 360, comma primo, n. 3 c.p.c. degli artt. 1175, 1218, 1375 e 1559 c.c. e dell'art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006;

– Sesto motivo (pagg. da 40 a 44): violazione o falsa applicazione ex art. 360, comma primo, n. c.p.c. degli artt. 2033, 2058 (*recte*: 2558) e 2560 c.c.;

– Settimo motivo (pagg. da 44 a 47): violazione o falsa applicazione ex art. 360, comma primo, n. 3) c.p.c. dell'art. 2948 c.c..

2. Il primo motivo investe la sentenza impugnata nella parte – *ut supra* riassunta nella esposizione della vicenda processuale – in cui fornisce l'interpretazione dell'art. 105, comma 3, T.U. Ambiente



evidenziando che questo già chiaramente prescrive che il servizio di depurazione debba prevedere l'esecuzione di un «trattamento secondario», come definito dall'art. 74, lett. *mm*, dello stesso testo normativo, mentre il rimando alle prescrizioni dell'Allegato 5 alla Parte Terza va ritenuto necessario solo con riferimento all'alternativo «trattamento equivalente».

La ricorrente contesta tale interpretazione rilevando che:

– l'art. 74, lett. *mm*, del d.lgs. n. 152 del 2006 non dà alcuna definizione, per così dire, autosufficiente di «trattamento secondario» ma anzi anche da esso si desume che affinché possa ricorrere trattamento secondario è necessario che vengano rispettati i requisiti di cui alla tabella 1 dell'Allegato 5, la cui importanza è del resto dimostrata anche dal costante richiamo che se ne fa nelle altre disposizioni, a cominciare da quelle di apertura del capo dedicato agli scarichi (art. 101);

– il comma 3 dell'art. 105 può dunque e deve essere letto nel senso che il «trattamento secondario», al pari del «trattamento equivalente» (sia esso attuato tramite processo biologico con sedimentazione secondaria o con altro processo), è tale solo laddove vengano rispettate le indicazioni dell'Allegato 5 della Parte Terza del decreto;

– ai sensi della normativa comunitaria per aversi un trattamento delle acque reflue che produca un soddisfacente grado di eliminazione dell'inquinamento, e, dunque, per aversi un accettabile "livello di depurazione", è sufficiente, nelle aree non sensibili, qual è Rapallo, un trattamento primario, consistente in un processo fisico e/o chimico che comporti la sedimentazione dei solidi sospesi;

– detta disciplina è stata recepita compiutamente nell'ordinamento interno con il T.U in materia ambientale, ove si rinvencono le medesime finalità programmatiche e le medesime definizioni ivi dettate, tra le quali non sussiste quello di



"depurazione";

– da nessuna di tali norme si trae che per aversi depurazione occorra necessariamente che le acque siano sottoposte ad un trattamento "completo", ovvero e più correttamente, ad un "trattamento secondario od equivalente", semplicemente ponendosi tale trattamento, in determinate e specifiche situazioni, quale obiettivo da raggiungere secondo le cadenze temporali indicate: obiettivo questo ribadito dalla legge regionale della Liguria n. 29 del 2007, all'art. 4;

– con tale normativa ciò che veniva stabilito era esclusivamente che gli scarichi delle acque reflue urbane dovessero essere adeguati al fine di giungere ad un trattamento adeguato, ovvero secondario, nel tempo fissato dall'Ente competente – non più tardi, comunque, del 22 dicembre 2015 – durante il quale l'autorizzazione al funzionamento sarebbe rimasta in capo al gestore;

– a chiarire, definitivamente, che il concetto di depurazione è cosa diversa dal concetto di "trattamento primario, secondario o equivalente", è intervenuto, poi, il d.m. 30 settembre 2009, n. 102, all'art. 2 del quale viene fornita la nozione di impianto di depurazione e, con essa, la nozione stessa di depurazione: *«impianto di depurazione: l'insieme delle strutture finalizzate unicamente al trattamento ed allo smaltimento delle acque reflue urbane e di fanghi di risulta mediante idonei processi tecnologici»;*

– sul punto, il parere di COVIRI - Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche (prot. n. 4720/RP datato 11/11/2010), fornendo una interpretazione autentica della norma di cui all'art. 2, comma 1, del d.m. cit., ha precisato che rientra nella definizione di *«impianto di depurazione... l'insieme delle strutture che presiedono alla depurazione delle acque senza entrare nel dettaglio della filiera impiantistica e sull'adeguatezza ai fini della normativa degli scarichi ...»* concludendo nel senso che *«in ogni caso si ha un processo di*



depurazione e costi di gestione (servizio) che devono essere attribuiti all'utente servito»;

– l'esposta ricostruzione ha trovato avallo in diverse pronunce di merito.

3. Il secondo motivo investe la sentenza impugnata nella parte – anche questa già sopra riassunta nella descrizione della vicenda processuale – in cui, richiamando la pronuncia di Corte cost. n. 335 del 2008, nega che il diritto al corrispettivo possa sorgere a fronte di un trattamento di depurazione incompleto ed esclude altresì che, rispetto a tale conclusione, possa assumere rilievo ostativo il principio del c.d. *full cost recovery* di cui all'art. 154 T.U. Ambiente.

Si sostiene che tali affermazioni siano frutto di una «*erronea applicazione del concetto giuridico di sinallagma al rapporto tra gestore e utente del servizio idrico integrato*».

Posto che il sinallagma contrattuale non presuppone necessariamente una piena equivalenza oggettiva ed economica delle reciproche prestazioni, si adduce che proprio tale consapevolezza deve guidare la comprensione delle implicazioni, sul tema, della richiamata pronuncia della Corte costituzionale. Si osserva in tal senso che detta sentenza pone sì in evidenza l'esistenza di un rapporto sinallagmatico tra gestore ed utente ove la prestazione cui quest'ultimo ha diritto e cui il Gestore è obbligato è rappresentata dall'integrazione dei servizi di captazione, adduzione, distribuzione, collettamento e depurazione – servizi a fronte dei quali l'utente deve adempiere la propria prestazione, ovvero versare un corrispettivo che deve essere idoneo ad assicurare «la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio», ed il cui ammontare è determinato in base alla legge – ma non indica in cosa consistano esattamente le prestazioni cui sono tenute le due parti del rapporto, ovvero il gestore del servizio idrico e l'utente del servizio medesimo: e ciò poiché le relative specificazioni si rinvergono nel T.U. Ambientale.



Da queste si ricava, secondo la ricorrente, che tanto le prestazioni del gestore quanto quelle dell'utente non sono, per così dire, "puntiformi", ma a "scala di massa". Il gestore assume, infatti, nei confronti dell'utente, l'obbligo ad una prestazione d'ambito, consistente, per quanto qui interessa, nella depurazione delle acque dell'intero territorio affidatogli al fine di renderle compatibili con il ricettore finale, ovvero il Mar Ligure, a tutela di quest'ultimo; prestazione che rappresenta l'utilità particolare che l'utente ottiene a fronte del pagamento della tariffa la quale a sua volta è determinata sulla scorta del costo complessivo di tutti gli impianti di depurazione dell'ambito e non già del solo impianto del luogo di residenza dell'utente.

Di ciò dovrebbe trarsi conferma:

a) nel disposto dell'art. 8-*sexies* della legge n. 13 del 2009 (*recte*: d.l. 30 dicembre 2008, n. 208, convertito con modif. dalla legge 27 febbraio 2009, n. 13) in base al quale gli oneri indicati, quale componente vincolata della tariffa, sono dovuti al gestore dall'utenza (nei casi in cui manchino gli impianti di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi) a decorrere dall'avvio delle procedure di affidamento da parte di quest'ultimo delle prestazioni di progettazione o di completamento delle opere necessarie alla attivazione del servizio di depurazione, purché dette prestazioni siano state individuate e programmate nel piano d'ambito;

b) nel disposto dell'art. 238 del d.lgs. n. 152 del 2006, istitutivo della c.d. Tariffa Integrata Ambientale o TIA 2, il quale, nella sostanza, individua il fatto generatore dell'obbligazione di pagamento della tariffa nella titolarità di diritti immobiliari e nella "potenziale", e non "effettiva", produzione di rifiuti.

4. Il terzo motivo investe la sentenza impugnata nella parte – anche questa già sopra riassunta – in cui respinge la tesi secondo cui la tariffa costituirebbe il corrispettivo non del servizio locale fornito



del servizio d'ambito, rilevando, da un lato, che tale argomentazione postula specifiche circostanze di fatto che avrebbero dovuto essere dedotte nel rispetto delle preclusioni processuali, irrimediabilmente scadute nell'ambito del primo grado di giudizio, e dall'altro, che il diritto al corrispettivo sorge a fronte di un servizio "completo" di depurazione, potendo le disposizioni richiamate incidere solo sul diverso e distinto profilo della quantificazione della tariffa.

Lamenta la ricorrente che, così ragionando, il giudice d'appello ha violato il principio *iura novit curia* e le regole di riparto dell'onere probatorio.

Sostiene, in sintesi, che trattavasi di questione di diritto per la quale nessuna preclusione era predicabile e che dalle sentenze della Corte di Giustizia Europea, richiesta dalla Commissione Europea di accertare l'inadempimento della Repubblica Italiana agli obblighi derivanti dalla Direttiva 91/271/CEE, era emerso che, quanto meno a far data dall'11 febbraio 2016, solo un depuratore (quello di Rapallo) sui sessantasei compresi nell'A.T.O. genovese non garantiva il trattamento secondario delle acque reflue.

5. Il quarto motivo investe la sentenza impugnata nella parte – sopra riassunta nella esposizione dei «Fatti di causa», par. 4 – in cui respinge l'argomento difensivo basato sulla previsione di cui al comma 1 dell'art. 8-*sexies* d.l. n. 208 del 2008 sul rilievo che, in base a quella norma, non è comunque sufficiente per aver diritto al corrispettivo – nella parte in cui fa riferimento agli oneri di progettazione e realizzazione o completamento degli impianti – l'avvio di una qualsivoglia procedura di affidamento ma occorre che la procedura si svolga nei tempi programmati, del che nella specie era mancata da parte della società una idonea attività assertiva.

Si oppone che tali presupposti avrebbero dovuto ritenersi comprovati alla luce dalla documentazione prodotta in atti *sub* all. n. 8 nel fascicolo del primo grado di giudizio, ed in particolare dai



seguenti documenti: estratto del Verbale della Conferenza dei Sindaci del 12 febbraio 2010; Delibera Giunta Regionale n. 61 del 28 gennaio 2011; Progetto definitivo impianto di depurazione.

6. Con il quinto motivo la ricorrente deduce che erroneamente il Tribunale ha ritenuto irrilevante nella specie il principio di integrale recupero dei costi («chi inquina paga») ricavabile dall'art. 154 T.U., dal momento che al contrario esso dimostra che la tariffa si giustifica anche in presenza di un impianto che non offre un trattamento qualitativamente qualificato, in quanto comunque generante costi di esercizio (per gestione, manutenzione, interventi, ecc.), ovvero anche solo in presenza di un progetto o programma di edificazione di un depuratore, purché previsto nel Piano d'Ambito.

7. Il sesto motivo attinge l'affermazione preliminare della titolarità dal lato passivo della pretesa restitutoria in ragione della ritenuta applicabilità alla fattispecie dell'art. 2558 cod. civ., a sua volta giustificata dal rilievo che trattasi di obblighi restitutori discendenti da rapporti di utenza ancora in corso nei quali il cessionario dell'azienda è subentrato.

Argomenta di contro la ricorrente che l'obbligazione restitutoria non ha natura contrattuale – ma piuttosto presuppone la caducazione del contratto – e che non vi sono ragioni per un recupero dell'obbligazione restitutoria all'interno del contratto.

8. Con il settimo motivo, infine, la ricorrente censura, in quanto frutto di erronea applicazione dell'art. 2948 cod. civ., il rigetto della iterata eccezione di prescrizione del credito restitutorio.

Osserva che è illogico escludere l'applicazione della prescrizione quinquennale per essere la restituzione (di somme originariamente corrisposte periodicamente) dovuta in unica soluzione atteso che la restituzione di somme a seguito di sentenza di condanna avviene per disposizione del Giudice ed è sempre compiuta in un unico pagamento.



Rileva inoltre che sul punto la motivazione si pone in contraddizione con quella relativa al rigetto dell'eccezione di difetto di titolarità passiva, che invece faceva leva sulla ritenuta inerenza della pretesa al pendente rapporto di utenza.



9. I primi cinque motivi, congiuntamente esaminabili per la loro stretta connessione, sono manifestamente infondati.

La ricognizione delle fonti normative rilevanti nella fattispecie e, sulla base delle stesse, l'identificazione del contenuto sinallagmatico del rapporto privatistico di utenza del servizio idrico integrato, si appalesano pienamente rispettose dei canoni legali di esegesi, e per di più conformi nei loro esiti alla ricostruzione già operata da questa stessa Corte in numerosi precedenti, alcuni resi peraltro con riferimento ad analoghe controversie nascenti da azioni di ripetizione di indebito di canoni corrisposti per il servizio in questione da utenti dell'area di Rapallo (v. Cass. n. 30488 del 18/10/2022; n. 7947 del 20/04/2020, quest'ultima richiamata anche dalla sentenza di merito qui impugnata).

Tutti gli argomenti in questa sede proposti risultano, direttamente o indirettamente, considerati in tali precedenti e devono rigettarsi essenzialmente sulla base del rilievo, correttamente ripreso dal giudice *a quo* dalla richiamata giurisprudenza di legittimità, e che va qui ribadito, che la portata della sentenza della Corte costituzionale n. 355 del 2008 è tale da escludere la debenza del corrispettivo in tutti i casi di impossibilità materiale di fruizione del servizio di depurazione o di mancato funzionamento dello stesso per fatto non imputabile all'utente, stante l'assenza della controprestazione, alla quale fattispecie non può non assimilarsi il caso di un impianto di depurazione che, pur esistente, non realizzi il servizio facendo venire meno il sinallagma previsto dalla legge.

Le critiche che, sul piano di una interpretazione letterale e



sistematica delle fonti, a tale ricostruzione sono avanzate in ricorso si appalesano prive di consistenza e attendibilità e non riescono a inficiare le opposte coerenti considerazioni esegetiche svolte dal giudice *a quo*, le quali, pur richiamate in ricorso, rimangono in realtà escluse da un effettivo esame critico.

Diversamente opinando, del resto, si perverrebbe ad una conclusione in contrasto con la *ratio* stessa della pronuncia del giudice delle leggi, come già individuata da questa Corte, che è quella di rimarcare il carattere indebito del pagamento *«in caso di mancata fruizione, da parte dell'utente, del servizio di depurazione, per fatto a lui non imputabile»*, qualunque esso sia, essendo, in tal caso *«irragionevole, per mancanza della controprestazione, l'imposizione dell'obbligo del pagamento della quota riferita a detto servizio»* (così, in motivazione, Cass. 18/04/2018, n. 9500; v. anche Cass. 11/02/2020, n. 3314; 13/02/2020, n. 3692).

10. Giova rammentare che, mentre fino al 3 ottobre 2000 il canone o diritto di cui alla legge 10 maggio 1976, n. 319 «doveva essere considerato un tributo, conformemente al costante orientamento espresso dalle Sezioni Unite della Corte di legittimità», a partire da questa data, per effetto dell'art.24 d.lgs. n. 18 agosto 2000, n. 258 (che, nel sopprimere l'art. 62, commi 5 e 6, d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152, ha fatto venir meno, per il futuro, il differimento dell'abrogazione della previgente disciplina), «si è passati all'applicazione della tariffa del servizio idrico integrato di cui alla legge 5 gennaio 1994 n. 36, art. 13 e ss.».

Orbene, in rapporto «alla tariffa di fognatura e di depurazione soggetta alla innovata disciplina», questa Corte di legittimità ha affermato «che i Comuni non possono chiedere il pagamento dell'apposita tariffa ove non diano prova di esser forniti di impianti di depurazione delle acque reflue». Invero, «la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione è divenuta, appunto, una componente della



complessiva tariffa del servizio idrico integrato, configurato come corrispettivo di una prestazione commerciale complessa che, per quanto determinata 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. Sicché, tenuto conto della declaratoria di incostituzionalità della legge 5 gennaio 1994, n. 36, art. 14, comma 1 - sia nel testo originario, sia nel testo modificato dalla legge 31 luglio 2002, n. 179, art. 28 (*Disposizioni in materia ambientale*) - nella parte in cui prevedeva che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione fosse dovuta dagli utenti «anche nel caso in cui la fognatura sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi» (v. C. Cost. n. 335 del 2008), va affermato il principio secondo il quale, in caso di mancata fruizione, da parte dell'utente, del servizio di depurazione, per fatto a lui non imputabile, è irragionevole, per mancanza della controprestazione, l'imposizione dell'obbligo del pagamento della quota riferita a detto servizio» (così, in motivazione, Cass. 18/04/2018, n. 9500; ma v. anche Cass. n. 3314 e n. 3692 del 2020, cit., Cass. 12/6/2020 n. 11270 e 15/6/2020 n. 11586).

Come questa Corte ha da tempo e ripetutamente evidenziato, all'esito dell'intervento caducatorio della Corte costituzionale ciò che ha reso indebita la richiesta di pagamento della tariffa per depurazione delle acque, nell'ambito del contratto di utenza relativo alla fruizione del servizio idrico, è, indifferentemente, la «mancanza» degli impianti di depurazione, ovvero la loro «temporanea inattività». Un'evenienza, quest'ultima, che nella sua ampia accezione include, evidentemente, non il solo «fermo» volontariamente disposto (qualunque ne sia la ragione), ma, appunto, anche l'inefficienza dell'impianto, e quindi la sua inidoneità a conseguire il risultato ultimo finale cui per legge è destinato (v. Cass. n. 3314 del 2020, cit.; n. 3692 del 2020, cit.).



11. L'assunto secondo cui il comma 3 dell'art. 105, pure in combinato disposto con l'art. 74, lett. *mm*, non conterrebbe una indicazione autosufficiente di «trattamento secondario» e rimanderebbe anch'esso all'Allegato 5 della Parte Terza del decreto legislativo (e dunque ai valori limite definiti dalle Regioni in funzione degli obiettivi di qualità e, nelle more della suddetta disciplina, alle leggi regionali vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto), oltre a non trovare riscontro nella struttura logico-sintattica della norma (correttamente intesa invece dal giudice *a quo*), non giova comunque alla ricorrente dal momento che, anche in base a quella lettura, resterebbe confermato che, in attesa delle prescrizioni di un futuro programma degli interventi, da redigersi a cura delle autorità di ambito competenti, il servizio di depurazione in questione sia stato di fatto reso in modo incompleto e, dunque, in termini non conformi a quelli che, secondo il detto pronunciamento della Corte delle leggi, possono giustificare la pretesa tariffaria.

È la stessa ricorrente a evidenziare d'altronde (nel terzo motivo) che dalle sentenze della Corte di Giustizia Europea, richiesta dalla Commissione Europea di accertare l'inadempimento della Repubblica Italiana agli obblighi derivanti dalla Direttiva 91/271/CEE, era emerso che il depuratore di Rapallo non garantiva il trattamento secondario delle acque reflue; né può ravvisarsi al riguardo alcuna incompatibilità tra norme europee e norme nazionali così da poter derubricare tale ammessa emergenza a mero inadempimento dello Stato rispetto alle norme europee non rilevante nei rapporti orizzontali.

12. Il sopra descritto contesto ermeneutico e la pacifica ricostruzione del contratto d'utenza del servizio idrico integrato come imprescindibilmente richiedente anche l'effettiva fruizione, da parte dell'utente, del servizio di depurazione tolgono fondamento pure agli argomenti, svolti con il terzo e il quinto motivo, secondo cui la tariffa andrebbe considerata corrispettivo di prestazioni non "puntiformi" ma



“d’ambito”.

Né, d'altra parte, il vizio di violazione di legge può ritenersi sussistente con riferimento all'art. 8-*sexies* del d.l. n. 208 del 2008, convertito in legge n. 13 del 2009. Il suddetto art. 8-*sexies* (introdotto proprio per disciplinare le conseguenze della sentenza n. 335 del 2008 della Corte costituzionale) al comma 1 stabilisce che, nei casi in cui manchino gli impianti di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi, sono comunque dovuti dall'utente gli oneri relativi alle attività di progettazione e di realizzazione o completamento degli impianti *de quibus*, nonché quelli relativi ai connessi investimenti, e ciò a partire dall'avvio delle procedure di affidamento delle prestazioni di progettazione o di completamento delle suddette opere, «*purché alle stesse si proceda nel rispetto dei tempi programmati*». La disposizione prevede inoltre, al comma 2, la possibilità per i gestori di dilazionare fino a cinque anni la restituzione, non solo erogando l'importo in forma rateale, ma eventualmente - come è tipico dei contratti di fornitura - *sub specie* di parziale compensazione con l'importo, comunque, dovuto per il complessivo servizio assicurato. Per contro, ove tale riconosciuta possibilità di dilazione di pagamento tragga origine dalla necessità di dedurre, dal *quantum* del credito restitutorio spettante all'utente, gli oneri - a suo carico - derivanti dalle attività, peraltro già avviate, di progettazione, di realizzazione o di completamento dell'impianto (secondo la previsione di cui al precedente comma 1 del medesimo art. 8-*sexies*), si è al cospetto di un'evenienza che, rendendo illiquido tale credito, si pone alla stregua di un fatto impeditivo del diritto azionato dall'utente: fatto, ovviamente, la cui prova è a carico del convenuto, secondo la regola di cui all'art. 2697, comma 2, cod. civ. (così Cass. n. 3314 del 2020, in motivazione).

La doglianza al riguardo svolta con il quarto motivo, secondo cui tale prova poteva nella specie trarsi dalla documentazione prodotta, è



inammissibile sotto due profili: anzitutto perché inosservante dell'onere di specifica indicazione dei documenti richiamati, in violazione dell'art. 366 n. 6 cod. proc. civ.; in secondo luogo e comunque perché lascia immune da critica l'ulteriore rilievo sul punto svolto in sentenza secondo cui non è sufficiente l'avvio di una qualsivoglia procedura di affidamento ma occorre che la procedura si svolga nei tempi programmati: requisito che, inerendo al fatto costitutivo del diritto vantato dal gestore, deve essere da quest'ultimo allegato e dimostrato.

13. Il sesto motivo è parimenti infondato.

Correttamente il Tribunale ha ritenuto applicabile alla fattispecie la previsione di cui all'art. 2558, comma primo, cod. civ., sul rilievo che trattasi di obblighi restitutori discendenti dal sinallagma nel quale il cessionario dell'azienda è subentrato.

Invero, una volta ricostruita la pretesa fatta valere, anche nel presente giudizio, come derivante dall'inadempimento di una prestazione che ha fonte negoziale, e segnatamente nel contratto di utenza, il soggetto tenuto alla restituzione non può che individuarsi in quello che, in forza del contratto, ha richiesto (e conseguito) il pagamento e, in caso di subentro nel contratto ancora pendente, quale realizzantesi in caso di cessione di ramo d'azienda, nella parte subentrante.

Difatti, se è vero che «la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione, in quanto componente della complessiva tariffa del servizio idrico integrato, ne ripete necessariamente la natura di corrispettivo contrattuale, il cui ammontare è inserito automaticamente nel contratto», ne consegue che, ove il servizio di depurazione non sia stato fornito, ma quella quota di tariffa sia stata comunque versata, è nei confronti della controparte del contratto di utenza che la pretesa restitutoria va azionata, in quanto è alla «effettiva fruizione del servizio di depurazione» che, «per la rilevata



natura sinallagmatica del rapporto», risulta «condizionato l'accoglimento della pretesa di pagamento» (cfr. Cass. 4/6/2013 n. 14042 e Cass. 12/6/2020 nn. 11270, 11294-11295, 11582 e 11586).

In altri termini, la titolarità di Irete - dal lato passivo - del rapporto controverso originato dalla pretesa restitutoria degli utenti, trova il suo fondamento nella posizione di parte negoziale del contratto di utenza.

14. È infondato anche il settimo motivo.

Correttamente il giudice *a quo* ha ritenuto applicabile alla pretesa restitutoria il termine prescrizione (decennale) previsto per la ripetizione dell'indebitto, in luogo di quello - più breve - fissato per i crediti relativi a prestazioni periodiche dall'art. 2948 c.c., comma primo, n. 4), a ciò non ostando che la pretesa trovi titolo nella mancata esecuzione di una prestazione nascente dal contratto di utenza.

Questa Corte ha più volte affermato che «l'indebitto oggettivo si verifica o perché manca la causa originaria giustificativa del pagamento (*condictio indebiti sine causa*) o perché la causa del rapporto originariamente esistente è poi venuta meno in virtù di eventi successivi che hanno messo nel nulla o reso inefficace il rapporto medesimo (*condictio ob causam finitam*)», e ciò secondo una «distinzione che risale al diritto romano», e che «è ripresa dalla dottrina italiana, sulla base del nuovo testo dell'art. 2033 c.c. nel quale è stato trasfuso l'art. 1327 codice abrogato (1865) che stabiliva il principio della inefficacia degli atti privi di una *causa solvendi*» (così, in motivazione, Cass. 01/07/2005, n. 14084; in senso analogo v. già Cass. 20/12/1974, n. 4378; 22/09/1979, n. 4889).

Nondimeno, se l'ipotesi della *condictio ob causam finitam* è ravvisabile, di regola, quando il credito risulti «venuto meno successivamente a seguito di annullamento, rescissione o inefficacia connessa ad una condizione risolutiva avveratasi» (Cass. 28/05/2013,



n. 13207), a tali evenienze va equiparata quella verificatasi nel caso che occupa, ovvero la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma disciplinante la quota di tariffa del corrispettivo previsto per il servizio idrico, destinata a remunerare il servizio di depurazione, giacché è essa ad aver reso «indebita», addirittura con effetto *ex tunc*, tale pagamento (così Cass. n. 11270 del 2020, cit.).

Il tutto, peraltro, senza tacere del fatto che la prescrizione breve di cui all'art. 2948 c.c., comma primo, n. 4), si applica solo alle azioni volte ad ottenere il pagamento, in esecuzione di contratti di durata, di somme che presentino il carattere della periodicità, e non - come nella specie - di un importo dovuto a titolo di restituzione e in unica soluzione.

La previsione suddetta, infatti, «riguarda prestazioni che maturano con il decorso del tempo e che, pertanto, divengono esigibili solo alle scadenze convenute, giacché costituiscono il corrispettivo della controprestazione resa per i periodi ai quali i singoli pagamenti si riferiscono», con la conseguenza che «detta prescrizione si giustifica, quindi, sia in ragione della continuità del rapporto che richiede e consente un accertamento in tempi relativamente brevi dell'avvenuta esecuzione delle singole prestazioni, sia perché l'eventuale prescrizione di una singola prestazione non pregiudica il diritto all'adempimento delle rimanenti, per le quali la prescrizione non sia compiuta» (Cass. 30/01/2008 n. 2086).

15. Il ricorso deve essere dunque rigettato.

Non avendo gli intimati svolto attività difensiva, non v'è luogo a provvedere sul regolamento delle spese del presente giudizio.

16. Va dato atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente, ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, nel testo introdotto dall'art. 1, comma 17, legge 24 dicembre 2012, n. 228, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, in misura pari a quello



previsto per il ricorso, ove dovuto, a norma dell'art. 1-*bis* dello stesso art. 13.

P.Q.M.

rigetta il ricorso.

Ai sensi dell'art. 13 comma 1-*quater* del d.P.R. n. 115 del 2002, nel testo introdotto dall'art. 1, comma 17, legge 24 dicembre 2012, n. 228, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato, in misura pari a quello previsto per il ricorso, ove dovuto, a norma dell'art. 1-*bis* dello stesso art. 13.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sezione Terza Civile della Corte Suprema di Cassazione, il 21 giugno 2023.

Il Presidente
(Chiara Graziosi)

