Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

7 dicembre 2016*

«Rinvio pregiudiziale — Ambiente — Direttiva 2000/60/CE — Quadro per l'azione dell'Unione europea in materia di acque — Recupero dei costi relativi ai servizi idrici — Calcolo dell'importo dovuto dal consumatore — Parte variabile connessa al consumo effettivo e parte fissa indipendente da tale consumo»

Nella causa C-686/15,

avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dall'Općinski sud u Velikoj Gorici (Tribunale municipale di Velika Gorica, Croazia), con decisione del 10 dicembre 2015, pervenuta in cancelleria il 18 dicembre 2015, nel procedimento

Vodoopskrba i odvodnja d.o.o.

contro

Željka Klafurić,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta da J. C. Bonichot (relatore), facente funzione di presidente di sezione, A. Arabadjiev e C. G. Fernlund, giudici,

avvocato generale: M. Szpunar

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

— per la Vodoopskrba i odvodnja d.o.o., da D. Crnković, avocat;

— per il governo croato, da A. Metelko-Zgombić, in qualità di agente;

— per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da F. Varrone, avvocato dello Stato;

— per la Commissione europea, da E. Manhaeve e M. Mataija, in qualità di agenti,

vista la decisione adottata, sentito l'avvocato generale, di statuire sulla causa senza conclusioni,

* Lingua processuale: il croato.

ha pronunciato la presente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque (GU 2000, L 327, pag. 1).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia insorta tra la Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. e la sig.ra Željka Klafurić, in merito al rifiuto di quest'ultima di pagare la parte fissa compresa nel prezzo del suo consumo di acqua.

Contesto giuridico

Diritto dell'Unione

3 I considerando 1, 11, 19 e 38 della direttiva 2000/60 prevedono quanto segue:

«(1) L'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale.

(…)

(11) Come stabilito dall'articolo 174 del trattato, la politica ambientale della Comunità deve contribuire a perseguire gli obiettivi della salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente [e] dell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, [e] dev'essere fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga".

(…)

(19) La presente direttiva intende mantenere e migliorare l'ambiente acquatico all'interno della Comunità. Tale obiettivo riguarda principalmente la qualità delle acque interessate. Il controllo della quantità è un elemento [complementare] fra quelli che consentono di garantire una buona qualità idrica e pertanto si dovrebbero istituire altresì misure riguardanti l'aspetto quantitativo ad integrazione di quelle che mirano a garantire una buona qualità.

(…)

(38) Può risultare opportuno che gli Stati membri ricorrano a strumenti economici nell'ambito di un programma di misure. Il principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi quelli ambientali e delle risorse, in relazione ai danni o alle ripercussioni negative per l'ambiente acquatico, dovrebbe essere preso in considerazione, in particolare, in base al principio "chi inquina paga". A tal fine, sarà necessaria un'analisi economica dei servizi idrici, basata sulle previsioni a lungo termine della domanda e dell'offerta nel distretto idrografico.

(…)».

4 L'articolo 2 della direttiva 2000/60, intitolato «Definizioni», così dispone:

«Ai fini della presente direttiva si applicano le seguenti definizioni:

(…)

38) "servizi idrici": tutti i servizi che forniscono alle famiglie, agli enti pubblici o a qualsiasi attività economica:
   a) estrazione, arginamento, stoccaggio, trattamento e distribuzione di acque superficiali o sotterranee;
   b) strutture per la raccolta e il trattamento delle acque reflue, che successivamente scaricano nelle acque superficiali;

39) "utilizzo delle acque": servizi idrici assieme alle altre attività di cui all'articolo 5 e all'allegato II, che incidono in modo significativo sullo stato delle acque.

   Tale nozione si applica ai fini dell'articolo 1 e dell'analisi economica effettuata a norma dell'articolo 5 [e] dell'allegato III, lettera b);

(…)».

5 L'articolo 9 della direttiva 2000/60, intitolato «Recupero dei costi relativi ai servizi idrici», dispone quanto segue:

«1. Gli Stati membri tengono conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse, prendendo in considerazione l'analisi economica effettuata in base all'allegato III e, in particolare, secondo il principio "chi inquina paga".

Gli Stati membri provvedono entro il 2010:

— a che le politiche dei prezzi dell'acqua incentivino adeguatamente gli utenti a usare le risorse idriche in modo efficiente e contribuiscano in tal modo agli obiettivi ambientali della presente direttiva,

— a un adeguato contributo al recupero dei costi dei servizi idrici a carico dei vari settori di impiego dell'acqua, suddivisi almeno in industria, famiglie e agricoltura, sulla base dell'analisi economica effettuata secondo l'allegato III e tenendo conto del principio "chi inquina paga".

Al riguardo, gli Stati membri possono tener conto delle ripercussioni sociali, ambientali ed economiche del recupero, nonché delle condizioni geografiche e climatiche della regione o delle regioni in questione.

2. Nei piani di gestione dei bacini idrografici, gli Stati membri riferiscono circa i passi previsti per attuare il paragrafo 1 che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi ambientali della presente direttiva, nonché circa il contributo dei vari settori di impiego dell'acqua al recupero dei costi dei servizi idrici.

3. Il presente articolo non osta al finanziamento di particolari misure di prevenzione o di risanamento volte al conseguimento degli obiettivi della presente direttiva.

4. Gli Stati membri non violano la presente direttiva qualora decidano, secondo prassi consolidate, di non applicare le disposizioni di cui al paragrafo 1, secondo periodo, e le pertinenti disposizioni del paragrafo 2 per una determinata attività di impiego delle acque, ove ciò non comprometta i fini ed il raggiungimento degli obiettivi della presente direttiva. Gli Stati membri riferiscono sui motivi della applicazione incompleta del paragrafo 1, secondo periodo, nei piani di gestione dei bacini idrografici».

6 L'allegato III della direttiva 2000/60, intitolato «Analisi economica», è formulato nei seguenti termini:

«L'analisi economica riporta informazioni sufficienti e adeguatamente dettagliate (tenuto conto dei costi connessi alla raccolta dei dati pertinenti) al fine di:

a) effettuare i pertinenti calcoli necessari per prendere in considerazione il principio del recupero dei costi dei servizi idrici, di cui all'articolo 9, tenuto conto delle previsioni a lungo termine riguardo all'offerta e alla domanda di acqua nel distretto idrografico in questione e, se necessario:

   — stime del volume, dei prezzi e dei costi connessi ai servizi idrici,

   — stime dell'investimento corrispondente, con le relative previsioni;

b) formarsi un'opinione circa la combinazione delle misure più redditizie, relativamente agli utilizzi idrici, da includere nel programma di misure di cui all'articolo 11 in base ad una stima dei potenziali costi di dette misure».

Diritto croato

Lo ZOV

7 L'articolo 197, paragrafo 5, dello Zakon o vodama (legge in materia di acqua) (*Narodne novine*, br. 153/09, 63/11, 130/11, 56/13 e 14/14; in prosieguo: lo «ZOV») dispone quanto segue:

«I prezzi dei servizi idrici vengono determinati in base al principio del recupero integrale dei costi come definito dalla legge che disciplina il finanziamento della gestione dell'acqua, al principio di accettabilità sociale del prezzo dell'acqua ed al principio della tutela contro il monopolio.

(…)».

8 L'articolo 205, paragrafi 1 e 2, dello ZOV recita:

«I mezzi necessari per il funzionamento del servizio pubblico di distribuzione dell'acqua e del servizio pubblico di raccolta delle acque reflue vengono garantiti mediante il prezzo dei servizi idrici.

Il prezzo dei servizi idrici costituisce il reddito del fornitore dei servizi idrici e l'obbligo di pagamento incombe al proprietario ovvero a qualsiasi altro legittimo detentore del bene immobile nel quale il servizio viene fruito (utente).

(…)».

9 L'articolo 206, paragrafi 1, 2 e 7, dello ZOV enuncia quanto segue:

«L'entità del prezzo dei servizi idrici viene fissata mediante decisione del fornitore del servizio idrico, in accordo con l'amministrazione locale.

Il prezzo dei servizi idrici non può essere inferiore a quello che viene determinato in applicazione dei criteri contemplati al paragrafo 7 del presente articolo.

(…)

Il governo della Repubblica croata, su proposta del Consiglio dei servizi idrici, fissa mediante regolamento i criteri per il calcolo del prezzo di base minimo dei servizi idrici e i tipi di costi che il prezzo di tali servizi copre. Anche la quantità minima di acqua fornita che è necessaria per il soddisfacimento delle esigenze di base delle famiglie viene fissata mediante regolamento.

(…)».

Il regolamento relativo al prezzo di base minimo dei servizi idrici e ai tipi di costi che il prezzo di tali servizi copre

10 L'articolo 6 della Uredba o najnižoj osnovoj cijeni vodnih usluga i vrsti troškova koje cijena vodnih usluga pokriva (regolamento relativo al prezzo di base minimo dei servizi idrici e ai tipi di costi che il prezzo di tali servizi copre), del 16 settembre 2010 (*Narodne novine*, br. 112/10), prevede che il prezzo di base minimo dei servizi idrici sia composto da una parte variabile e da una parte fissa relativa all'allacciamento degli immobili alle opere municipali di approvvigionamento idrico, che comprende i costi afferenti alla lettura dei contatori, al trattamento dei dati rilevati, alla taratura e al mantenimento in efficienza dei contatori, alla manutenzione corrente e a lungo termine dell'allacciamento degli immobili a dette opere municipali, alla vigilanza regolare sul buon funzionamento di tali opere municipali, nonché all'analisi e al mantenimento della salubrità dell'acqua potabile.

Procedimento principale e questione pregiudiziale

11 La Vodoopskrba i odvodnja è il fornitore dei servizi municipali di distribuzione dell'acqua sul territorio di varie città della Croazia, in particolare Zagabria.

12 Essa ha instaurato dinanzi al giudice del rinvio un procedimento per mancato pagamento contro la sig.ra Klafurić, la quale contesta una parte dell'importo delle fatture relative al servizio dell'acqua per il periodo compreso tra il mese di dicembre 2013 e quello di giugno 2014.

13 La sig.ra Klafurić contesta di dover pagare la parte fissa del prezzo dei servizi idrici, la quale viene calcolata indipendentemente dal consumo effettivo di acqua.

14 Il giudice del rinvio ritiene che il consumatore debba pagare soltanto per il proprio consumo di acqua in funzione di quanto viene letto sul suo contatore e che corrisponde alla parte variabile della sua fattura. Secondo detto giudice, la normativa nazionale applicabile «non è stata armonizzata» con la direttiva 2000/60 per quanto riguarda la determinazione del prezzo e le modalità di pagamento dell'acqua.

15 Sulla scorta di tali circostanze, l'Općinski sud u Velikoj Gorici (Tribunale municipale di Velika Gorica, Croazia) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Come venga calcolato, in base al diritto dell'Unione, il prezzo dell'acqua fornita che viene fatturato per ciascun appartamento di un immobile ad uso abitativo o per ciascuna casa singola.

2) Se i cittadini dell'Unione paghino le fatture relative ai loro consumi di acqua pagando unicamente per i consumi effettivamente rilevati sul contatore, oppure se essi paghino anche ulteriori componenti o voci tariffarie».

Sulle questioni pregiudiziali

16 Occorre ricordare che, nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte, istituita dall'articolo 267 TFUE, è compito della Corte fornire al giudice nazionale una risposta utile che consenta a quest'ultimo di dirimere la controversia di cui è investito. In tale prospettiva, la Corte è tenuta, se necessario, a riformulare le questioni che le sono sottoposte. Al riguardo essa può ricavare dall'insieme degli elementi forniti da detto giudice, e in particolare dalla motivazione della decisione di rinvio, gli elementi del diritto dell'Unione che richiedono un'interpretazione alla luce dell'oggetto della controversia (v., in particolare, sentenza del 14 aprile 2016, Cervati e Malvi C-131/14, EU:C:2016:255, punto 26).

17 Nel caso di specie, tenuto conto della motivazione della sua decisione, il giudice del rinvio chiede in sostanza, mediante i suoi due quesiti, da esaminarsi congiuntamente, se la direttiva 2000/60 debba essere interpretata nel senso che essa osta ad una normativa nazionale, la quale preveda che il prezzo dei servizi idrici fatturato al consumatore comprenda non soltanto una parte variabile calcolata in funzione del volume di acqua realmente consumato dall'interessato, ma anche una parte fissa corrispondente agli oneri di allacciamento degli immobili alle opere di approvvigionamento idrico e ai costi afferenti in particolare alla manutenzione di queste ultime, alla lettura dei contatori, al trattamento dei dati rilevati, alla taratura e al mantenimento in efficienza dei contatori, nonché all'analisi e al mantenimento della salubrità dell'acqua potabile.

18 Come già ricordato dalla Corte, la direttiva 2000/60 è una direttiva quadro adottata sul fondamento dell'articolo 175, paragrafo 1, CE (divenuto articolo 192 TFUE). Essa stabilisce dei principi comuni e un quadro globale di azione per la protezione delle acque e assicura il coordinamento, l'integrazione e, nel lungo periodo, lo sviluppo ulteriore dei principi generali e delle strutture idonei a garantire la protezione e un utilizzo sostenibile delle acque nell'Unione europea. I principi comuni e il quadro globale definiti dalla direttiva devono essere sviluppati ulteriormente dagli Stati membri, i quali sono tenuti ad adottare una serie di misure specifiche entro i termini assegnati dalla direttiva stessa. Tuttavia quest'ultima non persegue un'armonizzazione totale delle normative degli Stati membri in materia di acque (v., in particolare, sentenze del 30 novembre 2006, Commissione/Lussemburgo, C-32/05, EU:C:2006:749, punto 41, e dell'11 settembre 2014, Commissione/Germania, C-525/12, EU:C:2014:2202, punto 50).

19 Come risulta dal considerando 19 della direttiva 2000/60, quest'ultima intende mantenere e migliorare l'ambiente acquatico all'interno dell'Unione. Tale obiettivo riguarda principalmente la qualità delle acque interessate. Il controllo della quantità costituisce un elemento complementare atto a garantire una buona qualità idrica e pertanto occorre adottare anche misure riguardanti l'aspetto quantitativo, ad integrazione di quelle che mirano a garantire una buona qualità.

20 In tale prospettiva, l'articolo 9 della direttiva 2000/60 stabilisce che gli Stati membri tengono conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse, prendendo in considerazione l'analisi economica effettuata in base all'allegato III di detta direttiva e, in particolare, secondo il principio «chi inquina paga». Gli Stati membri devono in particolare provvedere affinché le politiche dei prezzi dell'acqua incentivino adeguatamente gli utenti a usare le risorse idriche in modo efficiente e contribuiscono in tal modo alla realizzazione degli obiettivi ambientali fissati dalla direttiva 2000/60.

21 Pertanto, gli strumenti che permettono di raggiungere l'obiettivo assegnato di provvedere affinché le politiche dei prezzi dell'acqua incentivino adeguatamente gli utenti a usare le risorse idriche in modo efficiente sono rimessi alla valutazione degli Stati membri. In tale contesto, non si può negare che la fissazione del prezzo dei servizi idrici sulla base del volume di acqua effettivamente consumato costituisce uno dei mezzi idonei ad incentivare gli utenti ad utilizzare le risorse in maniera efficiente.

22 Tuttavia, per conformarsi all'obbligo di recupero dei costi dei servizi idrici, imposto dal diritto dell'Unione, gli Stati membri dispongono della facoltà di adottare ulteriori modalità di tariffazione dell'acqua che consentano, in particolare, di recuperare taluni oneri sopportati dai servizi di distribuzione dell'acqua per mettere quest'ultima a disposizione degli utenti, in quantità e qualità sufficienti, indipendentemente dal consumo effettivo che costoro ne fanno.

23 Infatti, laddove essi rispettino l'obbligo di recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e quelli relativi alle risorse, quale ricordato al punto 20 della presente sentenza, gli Stati membri possono scegliere tra diversi modi di tariffazione quelli che più si confanno alla loro situazione specifica nell'ambito del potere discrezionale ad essi lasciato dalla direttiva 2000/60, dato che quest'ultima non impone loro alcuna precisa modalità di tariffazione.

24 A questo proposito non risulta né dall'articolo 9 della direttiva 2000/60 né da nessun'altra disposizione di quest'ultima che il legislatore dell'Unione abbia inteso opporsi a che gli Stati membri adottino una politica di tariffazione dell'acqua che si fondi su un prezzo di quest'ultima richiesto agli utenti comprendente una parte variabile connessa al volume d'acqua effettivamente consumato e una parte fissa non correlata a quest'ultimo.

25 D'altronde, risulta dall'esame delle diverse legislazioni nazionali che, come osservato dalla Commissione – la quale fa riferimento in proposito alla propria comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale, del 26 luglio 2000, intitolata «Politiche di tariffazione per una gestione più sostenibile delle riserve idriche [COM(2000) 477 definitivo]», e alla relazione tecnica dell'Agenzia europea per l'ambiente (AEE 16/2013) intitolata «Assessment of cost recovery through water pricing» –, costituisce prassi corrente negli Stati membri il fatto che il prezzo dei servizi idrici sia composto da una parte fissa e da una parte variabile.

26 Risulta in proposito dalle pertinenti disposizioni della normativa nazionale in discussione nel procedimento principale che quest'ultima tiene conto del principio del recupero integrale dei costi connessi alla disponibilità e alla tutela dell'acqua, nonché alla costruzione, alla gestione e alla manutenzione dei sistemi di approvvigionamento idrico. Dette disposizioni prevedono, in particolare, che la parte fissa del prezzo dei servizi idrici sia intesa, in particolare, a coprire i costi afferenti alla manutenzione delle opere municipali di approvvigionamento idrico, nonché all'analisi e al mantenimento della salubrità dell'acqua potabile.

27 Alla luce di quanto precede, occorre rispondere alle questioni sollevate dichiarando che la direttiva 2000/60 deve essere interpretata nel senso che essa non osta ad una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, la quale preveda che il prezzo dei servizi idrici fatturato al consumatore comprenda non soltanto una parte variabile calcolata in funzione del volume di acqua effettivamente consumato dall'interessato, ma anche una parte fissa non correlata a tale volume.

Sulle spese

28 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Sesta Sezione) dichiara:

La direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, deve essere interpretata nel senso che essa non osta ad una normativa nazionale, come quella in discussione nel procedimento principale, la quale preveda che il prezzo dei servizi idrici fatturato al

consumatore comprenda non soltanto una parte variabile calcolata in funzione del volume di acqua effettivamente consumato dall'interessato, ma anche una parte fissa non correlata a tale volume.

Firme