



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Del/Parere n. 19 /2009

nell' adunanza del 23 aprile 2009

composta dai seguenti magistrati:

Cons.	Francesco Amabile	Presidente f.f. relatore
Cons.	Raffaele Del Grosso	
Cons.	Silvano Di Salvo	
Cons.	Corradino Corrado	
Cons.	Francesco Uccello	
I° Ref.	Laura Cafasso	

ha adottato la seguente deliberazione

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti approvato con deliberazione delle SS.RR. del 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la nota in data 10 marzo 2008, n. 10303, con la quale il Sindaco del Comune di Pago Veiano (Prov. di Benevento) ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 14 /2009, con la quale l'argomento è stato deferito all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Consigliere Francesco Amabile,

RITENUTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco di Pago Veiano, premesso che il Comune ha applicato sino ad ora il canone di depurazione anche in assenza di un depuratore funzionante, facendo riferimento alla sentenza 335/2008 con la quale la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14 comma 1 della Legge 36/1994 e dell'art. 55, comma 5 – primo periodo - del D.Lgs. 152/2006, ha chiesto a questa Sezione:

- se il Comune debba continuare a riscuotere il canone o diritto di fognatura dai cittadini non allacciati direttamente all'impianto fognario comunale;
- se ed a partire da quale data l'Ente debba procedere al rimborso dei canoni di depurazione ai cittadini non serviti dal relativo impianto e che li abbiano versati in applicazione della norma dichiarata incostituzionale.

CONSIDERATO

1. Va preliminarmente accertata, in rito, l'ammissibilità della richiesta di parere, in relazione sia al mancato inoltro della stessa tramite il Consiglio delle autonomie locali che alla legittimazione del soggetto proponente e al contenuto oggettivo del quesito.

Con riferimento al primo profilo, premesso che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede che gli enti locali possono chiedere pareri *in materia di contabilità pubblica* alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali se istituito"*, la Sezione non ravvisa motivi per discostarsi dall'orientamento sin qui seguito, nel senso che, nelle more della istituzione nella Regione Campania di detto Organismo, nulla impedisce agli enti territoriali di avanzare ugualmente e direttamente le richieste di parere per mezzo dell'Organo di rappresentanza esterna, e ciò non soltanto perché la disposizione citata non prevede tale tramite come essenziale ma solo come di norma, e soprattutto per la necessità di non frustrare sul nascere l'attuazione della nuova funzione deferita alla Corte nell'interesse delle collettività locali.

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta è ammissibile, in quanto proposta dall'organo di vertice dell'organizzazione del Comune, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente e ad impegnare lo stesso verso l'esterno ai sensi dell'art. 50 del T.U. 18 agosto 2000, n. 267.

Relativamente al contenuto, la Sezione osserva che, come precisato in premessa, la richiesta di parere ha per oggetto l'interpretazione di norme relative all'applicazione delle quote di tariffa per i servizi di fognatura e di depurazione delle acque reflue e quindi all'acquisizione di entrate dell'ente locale, la quale attiene alla tradizionale e primaria *"materia della contabilità pubblica"*; essa rientra dunque nella funzione consultiva tipica intestata alla Corte. *Questa però*, in coerenza con l'orientamento espresso in sede di coordinamento dalla Sezione delle Autonomie con atto di indirizzo del 27 aprile 2004, ribadito nella successiva deliberazione n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006, proprio in quanto attribuita ad un Organo collocato in posizione di indipendenza rispetto alla articolazione dello Stato-comunità, *va limitata all'astratta interpretazione delle norme regolatrici della fattispecie*, onde evitare interferenze con le funzioni che altri Organi

(segnatamente l'A.G.O.) od altri Uffici della Corte (Sezione giurisdizionale e Procura regionale) potrebbero essere chiamati a svolgere in ordine al caso concreto.

2. - Venendo dunque al merito della questione prospettata, appare utile premettere che per la raccolta, l'allontanamento, la depurazione e lo scarico delle acque di rifiuto, la legge 10 maggio 1976, n. 319 (legge Merli), recante norme per la tutela delle acque dall'inquinamento, stabilì, in favore degli enti gestori dei relativi servizi, il pagamento di un canone o diritto da parte degli utenti (art.16), determinato sulla base di apposita tariffa formata dalla somma di due parti, corrispondenti rispettivamente al servizio di fognatura e a quello di depurazione. La parte relativa al servizio di depurazione era dovuta dagli utenti del servizio di fognatura se nel comune era in funzione l'impianto di depurazione centralizzato, anche se lo stesso era insufficiente a provvedere alla depurazione di tutte le acque provenienti dagli insediamenti civili.

La legge 5 gennaio 1994, n. 36 (legge Galli) introdusse una nuova, complessiva disciplina dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione delle acque, il cui fulcro è costituito dalla riconduzione ad unità ed organicità degli assetti organizzativi e gestionali dei servizi medesimi, mediante la creazione degli Ambiti territoriali ottimali (ATO), in ciascuno dei quali deve essere istituito un servizio idrico integrato. Secondo il nuovo assetto normativo, alla unitarietà della gestione corrisponde l'unitarietà della tariffa, intesa come corrispettivo globale del servizio ed orientata alla copertura integrale dei costi di investimento ed esercizio, da definire a cura degli enti locali e dei soggetti gestori (art.13, commi 2-4).

La legge Galli recava inoltre due disposizioni particolarmente importanti relative alla natura giuridica della tariffa del servizio idrico integrato (art. 13, 1° comma) e all'applicazione delle quote di tariffa per la fognatura e la depurazione di acque reflue, le quali, come si vedrà, erano peraltro in evidente contrasto fra loro.

L'art. 13, 1° comma, stabilisce *che "la tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico (integrato) come definito dall'art. 4, comma 1, lettera f " della legge (e cioè "l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione, e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue")*.

Applicata e riscossa dal gestore del servizio idrico integrato (S.I.I.), essa è determinata sulla base della "tariffa di riferimento", elaborata con applicazione del metodo normalizzato di cui al D.M.1 agosto 1996.

L'applicazione della norma non fu immediata, a causa di difficoltà connesse all'attuazione degli A.T.O, per cui la sua efficacia venne prima rinviata all'effettiva attuazione del servizio idrico integrato dall'art. 62, commi 5 e 6, del D.lgs n. 152/1999 e poi anticipata al **3 ottobre 2000** dall'art. 24 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 258.

Nonostante che l'art. 13, 1° comma, della legge n. 36/ 1994 avesse inteso trasformare le relative entrate da tributi comunali a corrispettivi di diritto privato, l'art. 14 della medesima

legge configurava, nella sostanza, i canoni di fognatura e depurazione delle acque reflue come entrata di natura tributaria, in quanto faceva obbligo al contribuente di pagare le quote di tariffa indipendentemente dalla possibilità di utilizzare il servizio e prescindendo da qualsiasi correlazione col servizio reso. Infatti, l'art. 14 citato disponeva, al primo comma, che: *"la quota di tariffa riferita al servizio di pubblica fognatura e 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. I relativi proventi vanno accantonati in apposito fondo vincolato alla realizzazione e alla gestione delle opere e degli impianti centralizzati di depurazione"*.

3.- L'evidente contrasto fra le due disposizioni non poteva non riflettersi in una insanabile divergenza di giudicati, per cui, rispetto ad analoghe controversie riguardanti la debenza o meno delle quote di tariffa per il servizio di depurazione da parte di utenti non allacciati alla pubblica fognatura oppure risiedenti in zone prive di impianto di depurazione alcuni giudici affermarono l'obbligo di pagamento della tariffa (cfr., in particolare, Cassazione civile, Sezione tributaria, sent. 4 gennaio 2005, n. 96) mentre altri giudici dichiararono l'inesistenza dell'obbligazione, per carenza del presupposto della prestazione (cfr. ex plurimis, Cass. civ. sent. n. 18699 del 17.6.2004) e la responsabilità dei Comuni per grave inadempimento nell'espletamento del servizio pubblico obbligatorio.

4. - L'art. 155, primo comma, del testo unico delle norme sull'ambiente approvato con decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, riecheggiando il disposto dell'art.14, primo comma, della legge n. 36/1994, stabilì, al primo periodo, che *"le quote di tariffa riferite ai servizi di pubblica fognatura e di depurazione sono dovute dagli utenti anche nel caso in cui manchino impianti di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi"*, prevedendo, all'ultimo periodo, una deroga all'obbligo di pagamento per il solo caso in cui *"l'utente è dotato di sistemi di collettamento e di depurazione propri, sempre che tali sistemi abbiano ricevuto specifica approvazione da parte dell'Autorità d'ambito"*.

5. - Sulla Gazzetta Ufficiale del 15 ottobre 2008 è stata pubblicata la sentenza n. 335/2008 in data 8 ottobre 2008, depositata il 10 ottobre 2008, con la quale la Corte Costituzionale pronunciando sui giudizi promossi con ordinanze del 2 e 31 maggio e del 18 settembre 2007 dal Giudice di pace di Gagnano, ha dichiarato :

- l'illegittimità costituzionale dell'art.14, comma 1, della legge 5 gennaio 1994, n.36, 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"*;
- ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale, dell'art. 155, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nella parte in cui prevede che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione è dovuta dagli utenti *"anche nel caso in cui manchino impianti di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi"*.

Con la sentenza citata il Giudice delle leggi, partendo dall' "accertata volontà del legislatore di costituire la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione come corrispettivo" di un servizio pubblico obbligatorio, è pervenuto alla inevitabile conclusione della "fondatezza della censura di irragionevolezza della disposizione denunciata, nella parte in cui prevede che la suddetta quota di tariffa è dovuta dagli utenti anche quando manchi il servizio di depurazione" (come preconizzato da questa Sezione in precedente parere n. 8/2006 del 9-16 marzo 2006).

Difatti, spiega la sentenza, "la norma censurata, imponendo l'obbligo di pagamento in mancanza della controprestazione, prescinde dalla natura di corrispettivo contrattuale della quota e, pertanto, si pone ingiustificatamente in contrasto con la ratio del sistema della legge n. 36 del 1994 che, come si è visto, è invece fondata sull'esistenza di un sinallagma che correla il pagamento della tariffa stessa alla fruizione del servizio, per tutte le quote componenti la tariffa del servizio idrico integrato, ivi compresa la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione". "Neppure potrebbe opporsi"- soggiunge la Corte costituzionale – "che la denunciata irragionevolezza non sussiste in considerazione di un'adombrata natura di prelievo tributario della quota tariffaria riferita al servizio di depurazione. L'unitarietà della tariffa impedisce, infatti, di ritenere che le sue singole componenti abbiano natura non omogenea, e, conseguentemente, che anche solo una di esse, a differenza delle altre, non abbia natura contrattuale. E ciò perché il legislatore, per la remunerazione delle varie componenti del servizio idrico integrato, non ha istituito tariffe distinte, ma ha concepito la tariffa di detto servizio come un tutto unico, nell'ambito del quale la suddivisione in quote risponde solo all'esigenza di una più precisa quantificazione della tariffa stessa, che tenga conto di tutte le prestazioni che il gestore deve erogare".

Si richiama l'attenzione sul fatto che la dichiarazione di incostituzionalità non riguarda l'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 154 del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, concernente la deroga all'obbligo di pagamento delle quote di tariffa nel caso in cui l'utente sia "dotato di sistemi di collettamento e di depurazione propri, *sempre che tali sistemi abbiano ricevuto specifica approvazione da parte dell'Autorità d'ambito*".

6. Passando ad esaminare gli effetti della pronuncia di incostituzionalità delle norme sopra indicate, si ricorda che questa colpisce la norma sin dalla sua origine, con incidenza, quindi, anche sulle situazioni pregresse, salvo il limite invalicabile del giudicato con le eccezioni espressamente previste dalla legge e salvo altresì il limite derivanti da situazioni giuridiche comunque divenute irrevocabili (c.d. rapporti esauriti), quali l'atto amministrativo non più impugnabile, e gli effetti derivanti dalla prescrizione e dalla decadenza). Ciò implica:

- in primo luogo che le norme colpite dalla pronuncia di incostituzionalità non trovano più alcuna possibilità di applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza della Corte, in coerenza con quanto disposto dall'art. 136 della Costituzione e 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948;
- in secondo luogo che, in applicazione dell'art. 13, primo comma, della legge 5 gennaio 1994, n. 36 e delle norme di diritto privato circa i rapporti corrispettivi, la quota di tariffa

non è dovuta in difetto di erogazione del servizio da parte dell'ente pubblico, sia che essa dipenda dalla inesistenza che dal mancato funzionamento del servizio;

- in terzo luogo, il venir meno della causa giustificativa del pagamento della quota di tariffa, per gli utenti che non erano collegati all'impianto di depurazione, per cui gli importi pagati a tale titolo sono senz'altro ripetibili a mente dell'art. 2033 del codice civile. Obbligato alla restituzione è il Comune che ha percepito le somme non dovute, in quanto la ripetizione dell'indebito oggettivo rappresenta un'azione restitutoria (e non risarcitoria) a carattere generale, che è circoscritta tra il solvens e il destinatario del pagamento (Cass.civ, sent. n. 5926/1995).

A tale diritto il legislatore – nell'esercizio dei suoi insindacabili poteri – ha posto tuttavia alcuni limiti sostanziali con l'art. 8sexies della legge 27 febbraio 2009, n. 208 relativamente all'ammontare delle restituzioni dovute. Nel contempo, la norma ha ridefinito (al primo comma, primo periodo) il concetto di servizio di depurazione, comprendendo in esso "i costi di progettazione e di realizzazione o completamento degli impianti di depurazione e connessi investimenti", i quali vengono assunti a "componenti vincolati della tariffa del servizio idrico integrato", che, per effetto della nuova legge, concorreranno alla determinazione del corrispettivo dovuto dall'utente. Infatti, ai sensi del primo comma, secondo periodo, dell'art. 8sexies, tale componente è dovuta...."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, purchè alle stesse si proceda nel rispetto dei tempi programmati".

Per quanto riguarda gli indebiti anteriori alla sentenza della Corte costituzionale, il secondo comma dell'articolo in esame prevede che *"i gestori del servizio idrico integrato provvedono, anche in forma rateizzata, entro il termine massimo di cinque anni a decorrere dal 1° ottobre 2009, alla restituzione della quota di tariffa non dovuta riferita all'esercizio del diritto di depurazione"*. Il termine quinquennale è evidentemente collegato all'emanazione da parte del Ministero dell'Ambiente dei necessari provvedimenti di attuazione previsti dal quarto comma della norma in esame, nei quali si stabilirà–tra l'altro– anche la quota di tariffa a carico, dei soggetti non allacciati che provvedono autonomamente alla depurazione dei propri scarichi a titolo di danno ambientale. Tuttavia dall'importo da restituire – che, ai sensi del secondo comma della legge n13/2009, sarà individuato, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, dalle rispettive Autorità d'Ambito - andranno dedotti gli oneri derivanti dalle attività di progettazione, di realizzazione o di completamento "avviate".

Nulla dice la legge in ordine al termine prescrizione da applicare per cui, ad avviso della Sezione, trova applicazione la prescrizione quinquennale prevista dall'art. 2948 del codice civile per le prestazioni periodiche che devono pagarsi ad anno o in termini più brevi, nell'ambito di una causa debendi di carattere continuativo (cfr. in tal senso, la circolare n. 18/2000 del Ministero dell'Interno –Dir.Gen. per la Finanza Locale- in materia, appunto, di acqua e fognatura.

La legge n.13/2009 non contiene peraltro statuizioni che, in coerenza con la motivazione della sentenza n.335/2008 della Corte costituzionale, ne estenda gli effetti anche a coloro che per ragioni indipendenti dalla loro volontà non fruiscono di allacciamento alla rete fognaria pubblica.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli nella Camera di Consiglio del 23 aprile 2009.

IL PRESIDENTE f.f. RELATORE

(Dr. Francesco Amabile)

Depositata in Segreteria in data

Il Dirigente del Servizio di supporto

(Dr. Nicola Francioni)