

REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza dell'11 febbraio 2009 composta da:

Bruno PROTA	Presidente
Aldo CARLESCHI	Consigliere relatore
Luca FAZIO	Referendario
Francesco ALBO	Referendario
Daniela MORGANTE	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed, in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Treviso prot. n.91810 del 10 dicembre 2008, pervenuta il 18 dicembre 2008 ed acquisita al prot. n. 9579/9, integrata con nota 2887 del 14 gennaio 2009, pervenuta il 19 gennaio successivo e assunta al prot. 226/9;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n.9/2009/Par dell'11 febbraio 2009 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITA la relazione del magistrato relatore, Cons. Aldo Carleschi

FATTO

Il Comune di Treviso, con nota 91810 del 10 dicembre 2008, pervenuta il 18 successivo e assunta a prot. n. 9579/9, premess
che, la Corte Costituzionale con sentenza 335/2008 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale:

- dell'art.14, comma 1, della legge 5 gennaio 1994, n.36 (Disposizioni in materia di risorse idriche) sia nel testo originario che nel testo modificato dall'art.28 della legge 31 luglio 2002, n.179 (Disposizioni in materia ambientale), 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, dell’art.155, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152 (Norme in materia ambientale) 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 che questi siano temporaneamente inattivi”,

chiede, ai sensi dell’art.7, comma 8, della legge 131/2003, ritenendo che detta pronuncia possa comportare “alcuni gravi ed importanti problemi applicativi” nei confronti dei comuni interessati, se le amministrazioni stesse possano ovvero debbano legittimamente rimborsare (ex art.2033 c.c.) agli utenti allacciati alla pubblica fognatura non provvista di impianto terminale di depurazione, che ne facciano richiesta, la quota di tariffa per il servizio di depurazione riscossa per le annualità pregresse a far data dal 3 ottobre 2000 (come ritenuto in numerose sentenze della Suprema Corte di Cassazione facendo riferimento al momento di entrata in vigore della tariffa di cui si discute), con gli interessi legali maturati dalla data della domanda di rimborso sino al saldo.

Il Comune stesso, con altra nota prot. 2887 del 14 gennaio 2009 (pervenuta il 19 gennaio successivo e assunta a prot. n. 226/9),

adducendo che "autorevole dottrina" ritiene che ogni pagamento del canone di depurazione effettuato prima della pubblicazione della citata pronuncia d'illegittimità costituzionale determini l'esaurimento del rapporto obbligatorio, chiede, ad integrazione del quesito precedente, se le amministrazioni comunali interessate possano (ovvero debbano) legittimamente rifiutare di rimborsare agli utenti non allacciati alla pubblica fognatura non provvista di impianto terminale di depurazione, e che ne facciano richiesta, la quota di tariffa per il servizio di depurazione riscossa per le annualità pregresse ed incassata antecedentemente al 10.10.2008, data di deposito della sentenza della Corte Costituzionale 355/2008 (allega due pareri concernenti l'argomento pubblicati sulla rivista giuridica "Il Fisco" n. 94/2008).

Il Comune istante ha inoltre puntualizzato con la prima nota, che:

- nel proprio territorio esiste anche una fognatura il cui recapito finale è un depuratore centralizzato regolarmente in esercizio ai cui utenti allacciati viene applicata nella sua interezza la tariffa nelle parti relative alla fognatura ed alla depurazione;
- la prescrizione decennale, secondo sentenze della Corte di Cassazione (414/1993 della Sezione lavoro) e del Consiglio di Stato (294/1993 Sez.VI), decorre, ai sensi dell'art.2935 c.c., dal giorno del pagamento anziché dalle pronunce di incostituzionalità.

DIRITTO

La richiesta è stata formulata dal Comune di Treviso ai sensi dell'art.7, comma 8, della legge 131/2003.

Con deliberazione del 27 aprile 2004 la Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha adottato gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva affermando che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, accanto alle condizioni soggettive devono sussistere delle condizioni oggettive e, in particolare, l'attinenza con la materia della contabilità pubblica ed il carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito.

Ora, analizzando la richiesta in questione, si rileva che sussistono dette condizioni in quanto:

- sotto il profilo soggettivo, proviene dal Sindaco, organo politico di vertice e rappresentante legale dell' Ente ai sensi dell'art. 50 del D. Lgs. 267/2000;
- sotto il profilo oggettivo, attiene alla materia della contabilità pubblica in quanto, riguardando l'eventuale rimborso agli utenti (a domanda) della quota di tariffa per il servizio di depurazione nei casi giudicati incostituzionali, impatta sulla gestione delle uscite e quindi sugli equilibri di bilancio;
- pone in evidenza una fattispecie astratta di carattere generale alla quale, però, non sembra opportuno associare una valutazione sulla legittimità di comportamenti che potrebbe essere assimilata a forme di controllo preventivo di legittimità

da parte della Corte dei conti non consentite.

Nel merito, si rileva, innanzitutto, che la quota di tariffa riguardante il servizio di depurazione cui si riferisce la pronuncia di incostituzionalità dell'art. 14, comma 1, della legge 36/1994 e dell'art. 155, comma 1, primo periodo, della legge 152/1999, è parte di una tariffa che costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato che comprende *"l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione delle acque ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue"* (art.13, comma 1, della citata legge 36/1994).

La Corte Costituzionale, con la sentenza 335/2008, nel riconoscere la natura non tributaria di detta tariffa, ha censurato le norme citate nella parte in cui impongono l'obbligo del pagamento dell'intera tariffa anche in mancanza o inattività della controprestazione costituita dal servizio di depurazione, sul presupposto che la *"tariffa del servizio idrico integrato si configura, in tutte le sue componenti, come corrispettivo di una prestazione commerciale complessa"*; corrispettivo che, *"ancorchè determinato nel suo ammontare in base alla legge, trova fonte non in un atto autoritativo direttamente incidente sul patrimonio dell'utente, bensì nel contratto di utenza..... Ne consegue 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.."*. In

sostanza, chiarisce 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 36/1994 che è invece fondata sull’esistenza di un sinallagma che correla il pagamento della tariffa alla fornitura del servizio per tutte le quote componenti la tariffa del servizio idrico integrato, ivi compresa la quota riferita al servizio di depurazione”*.

Ciò posto, la pronuncia di incostituzionalità produce due conseguenze:

- la prima, che le norme giudicate incostituzionali, a mente degli artt.136 della Costituzione e 1 della legge costituzionale n.1 del 1948, non possono essere più applicate;
- la seconda, coerentemente con quanto disposto dall’art.2033 c.c., che chi ha corrisposto l’importo dell’intera tariffa ha diritto ad ottenere il rimborso della quota di corrispettivo riferita al servizio di depurazione, sempre che questo non sia stato fornito in quanto mancante il relativo impianto o che l’impianto stesso sia o sia stato temporaneamente inattivo, unitamente agli interessi dal giorno della domanda.

Ora, con riferimento a questo secondo aspetto, viene in rilievo la decorrenza dell’entrata in vigore della tariffa al fine di stabilire fino a che punto debba estendersi l’efficacia retroattiva della sentenza per quantificare l’ammontare delle quote relative al

servizio di depurazione rimosse dagli enti interessati per le annualità pregresse. Sul punto, è noto che la pronuncia di incostituzionalità colpisce la norma *ex tunc*, ovverosia sin dalla sua origine, salvo il limite invalicabile delle situazioni giuridiche divenute comunque irrevocabili per effetto di eventi che l'ordinamento giuridico riconosce idonei a produrre tale effetto (c.d. "rapporti esauriti"), quali le sentenze passate in giudicato, l'atto amministrativo non più impugnabile, la prescrizione e la decadenza (vedansi, sul punto, le numerose sentenze della Corte di Cassazione quali ad esempio: Cass. civ. sez. III n.6486 del 19 maggio 2000; Cass. Civ. Sez. III, n. 7057 del 28 luglio 1997; Cass. Civ. Sez. III n. 17476 del 27 giugno 2008).

Secondo tale principio, gli effetti della sentenza della Corte Costituzionale in argomento dovrebbero quindi retroagire fino alla entrata in vigore della tariffa del servizio idrico integrato, stabilita dalla legge 5 gennaio 1994, n. 36 (poi recepita nell'art. 155 del Decreto legislativo 152/2006) determinata sulla base della "tariffa di riferimento" elaborata con applicazione del metodo normalizzato di cui al Decreto del Ministero dei Lavori pubblici 1° agosto 1996.

Peraltro, l'applicazione della norma, come ricordato anche nella deliberazione 24/2008 del 6.11.2008 della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania –che si è espressa sulla problematica, così come la Sezione di controllo per la Calabria (deliberazione 386/2008 del 21 novembre 2008)- non

fu immediata, e fonte di cospicuo contenzioso, per cui la sua efficacia venne dapprima rinviata all'effettiva attuazione del servizio idrico integrato con l'art. 62, commi 5 e 6, del Decreto legislativo 152/1999 e poi fissata al 3 ottobre 2000 dall'art. 24 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 258.

Ed è questo il limite che, ad avviso di questa Sezione di controllo, si ritiene di poter assumere per stabilire il momento di entrata in vigore della tariffa, intesa come corrispettivo e non come tributo, peraltro in linea con quanto stabilito dalla Corte di Cassazione con sentenza n. 8444 delle Sezioni Unite del 13 giugno 2002, richiamata anche dal Comune di Treviso.

E' pacifico che tale limite sarà diverso per coloro che avranno iniziato a corrispondere la tariffa di cui trattasi in data successiva a quella del 3 ottobre 2000.

Per quanto concerne la prescrizione, al caso in esame va applicata, a parere della Sezione, a norma dell'art. 2946 c.c., la prescrizione ordinaria decennale la cui interruzione è sottoposta alla normativa generale di cui agli artt. 2943 e 1219 dello stesso c.c., per la quale rilevano o la richiesta fatta per iscritto al debitore (l'ente percettore della quota di corrispettivo per il servizio di depurazione non fornito) o l'atto introduttivo del giudizio (notificato).

E questa è la risposta al quesito formulato con la prima nota dal Comune di Treviso.

Con il secondo quesito, integrativo del precedente, partendo dal

presupposto che ogni pagamento del canone di depurazione effettuato prima della pubblicazione della sentenza della Corte Costituzionale 335/2008 determina l'esaurimento del rapporto obbligatorio, si chiede se le amministrazioni comunali interessate possono o debbono rifiutare il rimborso agli utenti, non allacciati alla pubblica fognatura non provvista di impianto terminale di depurazione, della quota di tariffa per il servizio di depurazione riscossa per le annualità pregresse ed incassata prima della data di deposito della sentenza stessa (10 ottobre 2008).

Al riguardo, ad avviso della Sezione, per rapporti esauriti si ritengono non già quelli che riguardano "ogni pagamento del canone di depurazione effettuato prima della pronuncia d'illegittimità costituzionale", ma bensì, come già precedentemente puntualizzato, le situazioni giuridiche consolidate e divenute irrevocabili per effetto di eventi che l'ordinamento giuridico riconosce idonei a produrre tale effetto, quali le sentenze passate in giudicato, l'atto amministrativo non più impugnabile, la prescrizione e la decadenza.

Pertanto, anche per questo secondo aspetto, si conferma il contenuto della risposta fornita al quesito posto con la prima nota.

PQM

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto rende il parere nei termini sopraindicati.

Così deliberato nella Camera di consiglio dell'11 febbraio 2009.

IL RELATORE

Cons. Aldo Carleschi

Depositata in Segreteria il

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

Dott.ssa Raffaella Brandolese

IL PRESIDENTE

Dott. Bruno Prota