



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

*Nell'adunanza del 15 luglio 2010*

*composta dai magistrati:*

composta dai magistrati:

dott. Vittorio Zambrano	Presidente
dott. Rosario Scalia	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere (relatore)
dott.ssa Maria Luisa Romano	Consigliere
dott.ssa Carmela Mirabella	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Referendario

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003, n. 1 del 17

dicembre 2004 e, da ultimo, con la deliberazione n. 29 dell'11/19 giugno 2008;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Caprarola (FR), con nota del 9 giugno 2010, acquisita al protocollo della Sezione in data 11 giugno 2010 con il n. 3495.

Vista l'ordinanza Presidenziale n. 10 bis del 9 luglio 2010 di convocazione della Sezione nell'odierna adunanza per deliberare, tra l'altro, sulla richiesta in questione;

Udito il relatore , Cons. Angelo Ferraro;

### **PREMESSA**

Il Sindaco del Comune di Caprarola, con lettera in data 9 giugno 2010:

- richiama la sentenza della Corte Costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, della legge 5 gennaio 1994, n. 36, sia nel testo originario, sia nel testo modificato dall'art. 28 della legge 31 luglio 2002, n. 179, nonché dell'art. 155, comma 1, primo periodo, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nella parte in cui le norme in questione prevedono 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 di depurazione ovvero nel caso di assenza o di temporanea inattività di tali impianti;

- fa riferimento al D.M. 30 settembre 2009, pubblicato nella G.U. n. 31 dell'8 febbraio 2010, che, all'art. 4, individua quattro tipologie di utenti, tra i quali quelli (lett. d) "non serviti da impianti di depurazione attivi per i quali non è in corso nessuna attività di progettazione, realizzazione, completamento o attivazione" e che, al successivo art. 6, definisce i parametri per la restituzione della quota di tariffa non dovuta, stabilendo che gli utenti ex art. 4, lett. d), "hanno diritto al rimborso dell'intera quota..." senza accennare alla necessità di una previa richiesta di parte (a differenza del richiamo operato per gli altri utenti dallo stesso articolo);
- sottopone alla Sezione i seguenti quesiti:
  - se sia possibile per l'Ente rimborsare direttamente agli utenti le somme indebitamente versate, evitando loro di produrre una richiesta di rimborso in bollo da € 14,62, a volte nemmeno conveniente;
  - da quale data decorrano gli interessi;
  - quale sia il termine di prescrizione operante;
  - se la parte di tariffa riscossa ed affluita al "fondo vincolato a disposizione dei soggetti gestori del Servizio idrico integrato la cui utilizzazione è vincolata alla attuazione del piano d'ambito" (l'ATO non è operante) possa essere utilizzata dal Comune per finalità afferenti il servizio di fognatura.

### **CONSIDERATO**

1. La richiesta di parere in argomento è stata formulata dal Sindaco pro-tempore e ciò – indipendentemente dal mancato coinvolgimento del Consiglio delle Autonomie locali del Lazio nelle procedure di inoltro – rappresenta, come più volte puntualizzato da questa Sezione (ex multis, del. n. 36/2009/PAR)

conformemente agli orientamenti univocamente assunti dalla giurisprudenza contabile, requisito sufficiente a radicare le attribuzioni consultive di cui all'art. 7, comma 8 , della legge n. 131/2003, intese come peculiare espressione del ruolo ausiliario della Corte dei conti nei confronti dei Parlamenti e dei Governi regionali e locali, da esercitare ad istanza degli enti interessati.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere è da ritenere ammissibile in quanto sottoscritta dal Sindaco, legittimato a rappresentare l'Ente verso l'esterno, nella sua qualità di vertice politico-amministrativo ex art. 50 TUEL.

Ad avviso del Collegio, poi, il quesito è ammissibile anche sul piano oggettivo, ancorchè limitatamente alle questioni di carattere generale che il medesimo sottende, pienamente riconducibili alla materia della contabilità pubblica, nell'accezione tecnica indicata dalle linee di indirizzo elaborate a più riprese dalla Sezione delle Autonomie (cfr., tra le altre, del. 5/AUT/2006).

Dette questioni, infatti, prescindendo dal caso concreto che ha occasionato l'istanza, attengono agli effetti della sentenza della Corte Costituzionale n. 335/2008 e delle norme emanate in via consequenziale, in tema di restituzione delle quote di tariffa non dovute relative al servizio di depurazione e dei conseguenti oneri a carico degli enti locali.

2. Il quesito posto dal Sindaco del Comune di Caprarola (VT) investe alcuni effetti conseguenti alla dichiarazione di parziale incostituzionalità dell'art. 155 del D.lgs. n. 152/2006 e della pregressa normativa che, a partire dalla cd. "legge Galli", regola il servizio idrico integrato, nonché profili

interpretativi del decreto emanato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 30 settembre 2009 (pubblicato nella G.U. del 2 febbraio 2010), per individuare i criteri ed i parametri per la restituzione agli utenti della quota di tariffa corrisposta indebitamente perché riferita al servizio di depurazione non fruito.

All'indomani della declaratoria di incostituzionalità recata dalla nota sentenza della Corte Costituzionale n. 335 del 10 ottobre 2008, le Sezioni regionali della Corte dei conti sono state ripetutamente chiamate a pronunciarsi, in sede consultiva, in ordine all' *an* ed al *quomodo* del rimborso delle quote della tariffa corrisposte anche in difetto della necessaria controprestazione, per mancanza o temporanea inattività degli impianti di depurazione, e, quindi, in modo non coerente con la natura di corrispettivo contrattuale della tariffa medesima (ex pluribus, Corte dei conti, Sez. reg. contr. Campania: n. 19/2009/PAR, n. 23/2009/PAR, n. 24/2009/PAR, n. 25/2009/PAR; Sez. reg. contr. Friuli Venezia Giulia: n. 55/2009/PAR; Sez. reg. contr. Calabria: n. 386/2008/PAR, n. 53/2009/PAR; Sez. reg. contr. Veneto: n. 17/2009/PAR, n. 32/2009/PAR; Sez. reg. contr. Lombardia: n. 25/2009/PAR; n. 595/2010/PAR).

In effetti, anche prima dell'intervento demolitorio della Corte Costituzionale, nel parere reso dalla Sezione regionale di controllo per la Campania n. 8/2006 si sosteneva che "il protrarsi indefinito della carenza del servizio potrebbe far sorgere il dubbio che il contributo, pur previsto da una norma di legge, possa in concreto risultare in contrasto con il principio di ragionevolezza desumibile dal combinato disposto degli articoli 3 e 23 della Costituzione in quanto la norma (art. 14 della legge n. 36/1994), così intesa,

comporterebbe il versamento a tempo indefinito di un “canone” pur in assenza di un servizio che gli enti gestori sono tenuti ad istituire per legge”.

A seguito della sentenza intervenuta nel 2008 e dai successivi orientamenti manifestati in modo sostanzialmente uniforme dalla Corte dei conti in sede consultiva emergono alcuni approdi ermeneutici consolidati in ordine agli effetti della richiamata pronuncia di incostituzionalità.

Come è noto, alla luce della previsione contenuta nell’art. 136 Costituzione, le disposizioni di legge dichiarate incostituzionali cessano di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza nella G.U., con incidenza però anche sulle situazioni pregresse, salvo il limite invalicabile dei rapporti cd. esauriti e cioè definiti da sentenze passate in giudicato o delle situazioni giuridiche comunque divenute irrevocabili perché sono spirati i termini di prescrizione e/o decadenza.

Secondo la tesi dottrina prevalente, per i pagamenti effettuati dagli utenti nei Comuni privi di servizio di depurazione anteriormente alla sentenza della Corte Costituzionale i termini di prescrizione debbono essere individuati nel limite quinquennale previsto 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 anche la circolare n. 18/2000 del Ministero dell’Interno, Dir. Gen. per la Finanza locale – in materia di acqua e fognatura).

Per i pagamenti effettuati successivamente dovrebbe, invece, valere il termine ordinario decennale di cui all’art. 2946 C.C., come affermato dalla

Sezione reg. controllo Lombardia nella delibera n. 25/2009/PAR del cui orientamento sul punto non si ha motivo alcuno di discostarsi.

2a) Quanto alla prescrizione del diritto alla ripetizione di quanto non dovuto, nel primo caso, e cioè per i pagamenti effettuati prima della sentenza di incostituzionalità, la stessa decorre, ai sensi dell'art. 2935 C.C., dal giorno del pagamento anziché dalla data della pronuncia della Corte Costituzionale o della pubblicazione della medesima. Infatti, secondo la prevalente giurisprudenza di legittimità, i profili di incostituzionalità della norma, non ancora dichiarati, costituiscono mero impedimento di fatto e non di diritto rispetto all'operare della prescrizione, tale da non impedire la possibilità per l'interessato di far valere la pretesa restitutoria o di promuovere atti interruttivi della prescrizione medesima ex art. 2943 c.c..

2b) Per i pagamenti ricadenti, invece, nella seconda ipotesi (effettuati cioè dopo la pubblicazione della sentenza della Corte Costituzionale), trattandosi in buona sostanza di pagamenti "*sine causa*", pur risalendo il termine prescrizione al giorno dell'avvenuto pagamento, la prescrizione da applicarsi è quella ordinaria decennale e la restituzione dell'indebito genera in via automatica interessi passivi.

In caso di azione di ripetizione dell'indebito oggettivo, attivato da una domanda di restituzione, gli interessi legali decorrono dalla data della domanda rivolta alla persona giuridica che ha ricevuto in buona fede il pagamento non dovuto (art. 2033 c.c.).

3) Relativamente, poi, alle modalità per ottenere il rimborso, la restituzione della quota di tariffa indebitamente versata può avvenire solo su documentata richiesta dell'avente diritto cui spetta fornire la prova dell'avvenuto pagamento (fra le altre, Corte dei conti, Sez. reg. contr. Campania, del. 25/2009/PAR; Sez. reg. contr. Lombardia, del. 25/2009/PAR). È, peraltro, da ricordare che, successivamente alla Sentenza della Corte Costituzionale, il decreto legge 30 dicembre 2008, n. 208, convertito nella legge 27 febbraio 2009, n. 13 recante "misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente", all'art. 8 sexies ha introdotto nuove disposizioni in materia di servizio idrico integrato, al dichiarato scopo di adeguare la normativa di settore alla sentenza della Corte.

E così, dopo aver chiarito al comma 1 che gli oneri di progettazione e di realizzazione o completamento degli impianti di depurazione ed i relativi investimenti costituiscono una componente vincolata della tariffa che concorre a determinare il corrispettivo dovuto dall'utente, la norma prescrive che i gestori del servizio idrico integrato provvedano "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 servizio di depurazione". Nei casi di mancanza o inattività degli impianti e di mancato avvio, nei tempi programmati, delle procedure di affidamento, "dall'importo da restituire vanno dedotti gli oneri derivati dalle attività di progettazione, di realizzazione o di completamento avviate". "L'importo da restituire è individuato ... dalle rispettive Autorità d'ambito" ovvero dagli enti locali gestori in via diretta dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione (comma 3).



Venendo, infine, al decreto ministeriale 30 settembre 2009, che ha individuato criteri e modalità di dettaglio per la definizione della quota di tariffa da restituire agli utenti, va rilevato come il provvedimento inzi proprio con la presa d'atto che "la giurisprudenza della Corte dei Conti ha costantemente evidenziato la necessità di una documentata istanza da parte dell'utente per ottenere la restituzione delle somme" *de quibus* e che la medesima giurisprudenza ha, altresì, "in prevalenza indicato per il diritto al rimborso... il termine di prescrizione quinquennale ex art. 2948 del codice civile".

Da quanto affermato nella premessa al decreto, dichiarativa di approdi esegetici ormai consolidati, la disposizione di cui all'art. 6, terzo comma, dello stesso decreto non può che essere interpretata nel senso che gli utenti non serviti da impianti di depurazione per i quali non è in corso alcuna iniziativa progettuale o realizzativa (lett. d) art.4) hanno diritto alla restituzione, sempre a domanda di parte, dell'intera quota di tariffa a suo tempo indebitamente corrisposta, mentre le altre categorie di utenti possono vantare un diritto al rimborso parziale della stessa quota, nel senso che quest'ultima va depurata motivatamente della quota parte, di rispettiva pertinenza di ciascun utente, degli oneri sostenuti per attività di progettazione e/o realizzazione eventualmente avviate.

Per le gestioni in via diretta, l'individuazione dell'importo da restituire compete ai Comuni, che possono deliberare il rimborso in forma rateizzata e mediante compensazione, attingendo ai fondi vincolati previsti dagli artt. 14 della legge n. 36/1994 e 155 del D.lgs. n. 152/2006, "qualora non impiegati

per gli usi consentiti dalle medesime disposizioni". (art. 7, commi 3 e 4, del D.M.).

Le quote annualmente incassate ed accantonate nell'apposito fondo vincolato ed eventualmente non soggette ad obbligo di restituzione, essendo finalizzate all'attuazione degli interventi di realizzazione o di implementazione delle reti di fognatura e degli impianti di depurazione centralizzati, non possono avere impiego nella gestione ordinaria del servizio, stante la portata del divieto scaturante dagli articoli 195 e 222 del T.U.E.L., secondo cui l'utilizzo di entrate con specifica destinazione in termini di cassa per il finanziamento di spese correnti, oltre ad essere sottoposto a precisi e rigorosi limiti, obbliga alla ricostituzione della consistenza delle somme vincolate, servente alla originaria destinazione (in senso conforme, Sez. reg. contr. Campania, delibera n. 25/2010).

**P.Q.M.**

nelle considerazioni espresse è il parere di questa Sezione regionale di controllo.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 15 luglio 2010.

IL CONSIGLIERE  
f.to dott. Angelo Ferraro

IL PRESIDENTE  
f.to dott. Vittorio Zambrano

Depositato in Segreteria il 30 luglio 2010  
Il Dirigente del Servizio di Supporto  
f.to (Massimo Biagi)