



PARERE

ANCI LAZIO

(ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI ITALIANI DEL LAZIO)

Via dei Prefetti 41 - 00186 – Roma

Oggetto: 1) Ambito di applicazione dell'art. 153 del D.lgs 152 del 3 aprile 2006, che ha introdotto la concessione d'uso gratuita al gestore del servizio idrico integrato delle infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali, soprattutto in relazione agli accordi- convenzioni stipulati antecedentemente alla modifica introdotta dal D.lgs 4/2008; 2)Riflessi pratico-applicativi della sentenza della Corte Costituzionale del 10 ottobre 2008 n. 335 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme (art. 14, comma 1 , l. n. 36/1994 c.d Legge Galli e dell'art.27 della L. n. 87/195) nella parte in cui prevedevano che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione fosse dovuta dagli utenti indipendentemente dalla esistenza di impianti di depurazione e anche in caso di loro temporanea inattività.

---ooo0ooo---

Esigenze di chiarezza impongono una breve esposizione del quadro normativo di riferimento attraverso una rapida ricostruzione delle modifiche normative e delle pronunce giurisprudenziali susseguitesi nel tempo, al fine



di comprendere i riflessi applicativi del ridisegnato assetto, anche gestionale, dell'attuale servizio idrico integrato soprattutto in relazione ai quesiti avanzati.

La legislazione in materia di acque per il lungo periodo che va dall'approvazione del Testo Unico di cui al Regio Decreto n.1775 del 1933 all'emanazione della Legge n.183 del 1989 non è stata oggetto di grandi interventi riformatori, i quali viceversa, vengono introdotti nell'ordinamento giuridico italiano con la Legge n. 36 del 5 gennaio 1994, "Disposizioni in materia di risorse idriche", la c.d. Legge Galli.

Anteriormente alla riforma i servizi di acquedotto, fognatura e depurazione erano gestiti separatamente dai diversi soggetti pubblici o privati, peraltro, in modo frammentario attesa l'assenza nel quadro giuridico di riferimento di norme vincolassero i comuni a forme di gestione associata.

L'avvio della riforma era, quindi, volto a superare la suddetta frammentazione gestionale, attraverso l'adozione di un modello imprenditoriale idoneo ad assicurare livelli di gestione ottimali, introducendo forme di gestione unitaria su più vasta scala in realtà territoriali perlopiù corrispondenti alle aree provinciali, avvalendosi anche dell'impiego di risorse pubbliche e di finanziamenti privati.

La legge Galli avvia una vera e propria organizzazione dei servizi idrici prevedendo la creazione di un Servizio Idrico Integrato (SII) definito dalla medesima legge come l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e depurazione delle acque



reflue, procedendo, come già precisato, ad accorpate le pregresse gestioni in una più ampia dimensione territoriale, ovvero gli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO).

Cambiamenti radicali investono altresì il sistema di *governance* che viene ridisegnato in termini di *governance multi-livello* nel quale si assiste ad una interazione di organismi a livello sovranazionale, nazionale, regionale e locale. Più precisamente:

- della promozione e protezione ambientale è investita la *Commissione Europea* che vi procede attraverso l’emanazione di direttive;
- la determinazione degli indirizzi generali della politica idrica e delle norme per il funzionamento del settore ex art. 4 della Legge Galli è di competenza del *Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio*;
- alle *Regioni* compete la delimitazione degli Ambiti territoriali e delle relative forme associative (ovvero ex artt. 30 e 31 D.Lgs 267/2000 consorzio o convenzione) nonché l’adozione della convenzione tipo ed il relativo disciplinare per regolare i rapporti tra gli enti locali associati ed i soggetti gestori del servizio idrico (art. 11);
- a livello sub-regionale, il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità della gestione viene, invece, assicurato dall’Autorità di Ambito (AAto) – composta dagli *Enti Locali* ricadenti nell’ATO - che nella veste di intermediario tra gli utenti e l’Azienda erogatrice del servizio procede sia alla redazione del Piano d’Ambito volto a pianificare l’attività gestionale, sia all’affidamento della gestione stessa e alla redazione della convenzione,



nonché al controllo sull'operato del gestore. L'attività di controllo ha ad oggetto la verifica degli adempimenti contrattuali previste dalla convenzione quali in particolare il controllo sulla corretta applicazione della tariffa, la realizzazione degli investimenti previsti dal Piano e il rispetto dei livelli di servizio previsti dalla convenzione. Per svolgere questa attività di controllo il Gestore deve fornire all'ATO un complesso volume di informazioni sulla gestione, un'attività che richiede sia la definizione delle grandezze che delle procedure di raccolta e di trasferimento sistematico dei dati all'ATO.

Contestualmente alla predisposizione della nuova normativa di cui alla Legge Galli, la gestione del servizio idrico viene fatto oggetto di numerosi interventi legislativi che confluivano poi nel Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali realizzando una nuova riforma del settore che si snodava attraverso nuove prospettive di liberalizzazione dei servizi e privatizzazione delle aziende pubbliche. Nella gestione del servizio la L. n. 142/1990 introduce diversi modelli tra i quali la gestione in Economia e l'Istituzione – entrambe successivamente vietate dalla Legge Galli poiché inidonee ad assicurare la realizzazioni del modello di tipo imprenditoriale – nonché la gestione con azienda speciale o con società per azioni a prevalente capitale pubblico locale. La Legge Bassanini bis (L. n. 127/1997) legittimò poi il ricorso alla società a responsabilità limitata con capitale prevalentemente pubblico, introducendo altresì la procedura di trasformazione delle aziende speciali in Società per azione con capitale



pubblico maggioritario.

Il primo e decisivo passo per superare le incertezze derivanti dal complesso quadro normativo sopra richiamato si ebbe solo con l'emanazione della L. n. 448/2001 (cd Legge Finanziaria per il 2002) che per il tramite del rivoluzionario art. 35 attua la prima vera riforma dei servizi pubblici locali. Più precisamente dopo un lungo periodo di dibattiti e numerose modifiche normative al sistema del servizio idrico integrato, un primo riordino del settore, nonché una prima decisa armonizzazione con i principi comunitari si ebbe attraverso due interventi di revisione del Titolo V della Parte I del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti Locali di cui al D.Lgs. 267/2000.

Il soprarichiamato art. 35 della Legge Finanziaria per il 2002 poi, realizza, una radicale riforma dei servizi pubblici locali novellando l'art. 113 del TUEL con l'introduzione della distinzione tra servizi pubblici locali a rilevanza industriale e servizi pubblici privi di rilevanza industriale disciplinati quest'ultimi nel nuovo art. 113-bis, nonché attraverso la precipua introduzione del divieto del ricorso - per i servizi a carattere industriale all'affidamento diretto da parte degli Enti Locali. La possibilità di affidamento viene condizionata sia in ordine alla forma societaria del soggetto erogatore il servizio che deve assumere la veste di società di capitali, pubblica o privata, che in relazione alla necessità di dover espletare una gara pubblica. Peraltro la definizione precipua dei servizi pubblici a rilevanza industriale nonché la concreta attuazione della riforma veniva subordinata



all'emanazione di un apposito regolamento governativo.

Di particolare rilievo è poi l'aspetto inerente la gestione degli impianti, delle reti e delle infrastrutture il cui controllo è soprattutto posto in capo agli Enti Locali i quali, peraltro titolari del servizio mantengono la proprietà dei beni strumentali necessari all'erogazione del servizio. Era poi rimessa alla disciplina di settore la competenza a stabilire i casi nei quali la gestione delle reti e degli impianti potesse essere separata dall'attività di erogazione dei servizi.

L'Ente Locale poteva dapprima, optare o per l'affidamento diretto ad una società di capitali a partecipazione maggioritaria dell'ente locale all'uopo appositamente costituita oppure ad imprese idonee individuate a seguito dell'espletamento di gara pubblica. Va poi evidenziato che successivamente, in deroga all'obbligo del ricorso alla gara, l'art. 35, 5 comma legge finanziaria per il 2002 nella disciplina transitoria ammetteva l'affidamento diretto del servizio idrico soltanto ad una società di capitali partecipata soltanto dal pubblico. Gli affidamenti diretti italiani a partire dal 2000 vengono così, posti al vaglio della Commissione Europea che avviava una procedura di infrazione per la violazione dei principi di non discriminazione e trasparenza nella disciplina in materia di servizi pubblici locali di cui alla L. N. 142/1990, art. 22.

Le censure a livello europeo unitamente alla mancata emanazione del suddetto regolamento governativo- necessario al fine della realizzazione della riforma – furono le ragioni poste alla base del secondo intervento riformatore



attuato con il cd Decreto per la competitività, Dlgs n. 269/2003 (convertito nella L. 326/03).

In particolare l'art. 14 del D.lgs n. 269/2003 introduceva la distinzione tra servizi pubblici locali a rilevanza economica e servizi pubblici locali privi di rilevanza economica in luogo della nozione di servizi di rilevanza industriale. Inoltre veniva introdotta la possibilità che la gestione dei servizi di rilevanza economica venisse affidata non solo a società individuate a seguito di procedura di gara, ma altresì a società a capitale misto pubblico-privato con socio privato scelto con gara ed infine a società con capitale pubblico con procedura *in house* ovvero l'ente locale procede all'affidamento diretto del servizio ad una persona giuridica sulla quale eserciti un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, sempreché detta persona giuridica realizzi la parte più importante (80%) della propria attività nell'interesse dell'ente locale o degli enti locali che la controllano. Da ultimo veniva soppresso il regime transitorio di cui all'art. 35 legge finanziaria per il 2002, stabilendo che entro il 31 dicembre 2006 dovessero cessare ogni procedura diversa dall'evidenza pubblica.

Anche la legge finanziaria per il 2004 non ha mancato di introdurre ulteriori modifiche all'art. 113 del TUEL. L'art. 4, co. 234, della L. 24 dicembre 2003, n. 350 recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*" procedendo, tra l'altro, alla graduale introduzione di regole volte ad assicurare il rispetto della concorrenza e della trasparenza



nell'attività di gestione dei servizi.

Successivamente, in sintesi, in ossequio alle direttive comunitarie in merito alle garanzie di massimo rispetto della parità di condizioni tra tutti i concorrenti, con specifica decretazione, si è proceduto, tra l'altro, a codificare la necessità di ricorrere alle procedure di gara anche per le società miste con prevalente capitale pubblico in cui il socio privato sia stato già selezionato con procedura concorsuale ad evidenza pubblica.

-Il Codice Ambientale e problemi applicativi dell'art. 153-

Nel 2006, il legislatore ha provveduto a riordinare la normativa di settore con l'emanazione del Codice dell'Ambiente – D.lgs 3 aprile 2006, n. 152 recante “*Norme in materia ambientale*” attuative della L. n.308/2004 “*Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale*”.

La Sezione III del Codice in cui si disciplina la gestione del servizio idrico integrato qualificando l'Autorità d'Ambito (Aato) quale organo titolare del servizio all'interno di ciascun Ato e attribuendogli personalità giuridica che ne rafforza i relativi poteri, rappresenta un punto di arrivo in un processo di revisione di un sistema in continuo movimento *in primis* per impulsi provenienti dalla decisa iniziativa comunitaria.

Si sottolinea poi, l'art. 147 che introduce il principio della gestione unica, ed ancora l'art. 149 in cui si statuisce sui contenuti del Piano di Ambito, specifi-



cando le fasi da seguire per la sua redazione.

Quindi, l'art. 150 del decreto ambientale che pone a carico del soggetto gestore l'obbligo di erogare il servizio su tutto il territorio degli enti locali ricompresi nell'Ato con l'unica eccezione per i comuni con meno di 1.000 abitanti.

Ma la grande novità è di fatto rappresentata dall'art. 153, comma 1, che ha sostanzialmente eliminato il canone di concessione, il quale veniva richiesto dai Comuni per l'utilizzo delle reti di loro proprietà. La norma infatti, stabilisce che le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali sono affidate in concessione d'uso gratuita al gestore del servizio idrico integrato. Detta norma suscita problemi di natura interpretativa in ordine alla sorte delle concessioni stipulate anteriormente alla sua entrata in vigore, per le quali il gestore del servizio idrico continua a corrispondere al Comune il relativo canone.

Al fine di un approfondimento della problematica in esame occorre tener presente, ad inizio della disamina, i principi sanciti negli artt. 10 e 11 delle disposizioni preliminari al codice civile.

L'art. 10, intitolato "Inizio dell'obbligatorietà delle leggi e dei regolamenti", testualmente dispone che *"Le leggi e i regolamenti divengono obbligatori nel decimoquinto giorno successivo a quello della loro pubblicazione, salvo che sia altrimenti disposto"*.

A sua volta l'art. 11 esprime il principio secondo cui la legge dispone solo per l'avvenire, non potendo avere un effetto retroattivo, a meno che ciò non sia espressamente previsto.



Tale principio, qualificato di irretroattività delle norme giuridiche, sancito in tal modo dal legislatore, è volto quindi, ad assicurare la certezza del diritto, consentendo di applicare le norme di nuova emanazione solo alle fattispecie verificatesi successivamente alla sua entrata in vigore. A tale principio di irretroattività si aggiunge quello di non ultrattività della legge per il quale la stessa non si applica a fatti sopraggiunti dopo la sua estinzione.

Da ciò ne deriva in maniera pacifica la concorrenza delle prefate disposizioni a delimitare la validità nel tempo della legge tanto da consacrare il principio “*tempus regit actum*” brocardo che circoscrive l’efficacia della legge al tempo in cui questa è in vigore.

Va precisato, ad onor del vero che il principio della irretroattività non ha né valenza costituzionale né carattere assoluto in quanto come affermato anche dalla Corte Costituzionale (sentenze nn. 118/1957 e 42/1986) la sua osservanza è rimessa alla prudente valutazione del legislatore che può emanare leggi, non di carattere penale, con efficacia retroattiva.

Chiaramente perché una norma possa valere per il passato, mortificando l’assetto normativo dettato in maniera inequivoca dai succitati principi, occorrerebbe una esplicita indicazione in tal senso che certamente non si rinviene nel norma oggetto del presente parere.

Pertanto, in ragione di quanto finora argomentato, si potrebbe già ritenere che l’introduzione nell’ordinamento giuridico della gratuità della concessione rilevi unicamente in relazione ai contratti stipulati dopo l’entrata in vigore dell’art. 153 D.lgs n. 152 del 3 aprile 2006, con la conseguente per-



durante validità dei contratti di servizio già in essere al momento dell'entrata in vigore della suddetta norma.

E' chiaro che nel caso di specie gli accordi stipulati tra tutti gli attori della vicenda legata al servizio idrico integrato involgono manifestazioni di volontà trasfuse all'interno di scritti negoziali che non costituiscono una pura somma di addendi, al bisogno facilmente scomputabili, ma rappresentano il frutto di una puntuale e complessa negoziazione densa di riflessioni circa le reciproche convenienze che trae la sua ragion d'essere nell'unità, nell'equilibrio e nell'immodificabilità, se non condivisa, di quanto convenzionato. Pertanto, pensare oggi di poter togliere un pilastro all'interno di un strumento negoziale così articolato senza che l'accordo stesso possa infrangersi, sarebbe un pensiero, puramente accademico e molto lontano dal vero.

Sarebbe più facile prevedere, - laddove per assurdo la norma in questione trovasse applicazione anche per il periodo precedente alla sua emanazione - , la rimozione dei precedenti accordi, visto il pacifico venir meno di un punto cardine dell'accordo medesimo, con l'inevitabile carenza di volontà da parte dei Comuni a stipularne di nuovi a fronte del mutato assetto negoziale a solo danno delle entrate comunali.

Da non sottovalutare infine, le legittime rivendicazioni in termini di indennizzo che avanzerebbero nei confronti degli enti locali i soggetti gestori nel vedersi revocati gli affidamenti.

Un ulteriore aspetto meritevole di analisi, attesa la natura privatistica riguardante la fase esecutiva degli accordi, discende dall'art. 1372 c.c, a tenore del



quale “*il contratto ha forza di legge tra le parti ...*” con la logica conseguenza che la disciplina del rapporto in essere tra le parti contraenti debba ritenersi insensibile allo *ius superveniens*. Al riguardo si impongono alcune considerazioni in ordine al contratto di servizio che, introdotto nel nostro ordinamento con la legge 29 maggio 1995 n. 95 per disciplinare i rapporti tra azienda speciale ed ente locale, venne poi esteso anche alla regolamentazione del rapporto tra ente locale e gestore del servizio pubblico al fine di fissare i diritti e gli obblighi dei soggetti gestori e tutelare gli utenti.

Quanto al contenuto si rileva che nel contratto, tra l’altro, vengono precisati alcuni aspetti quali la durata, le modalità di determinazione del servizio, i riflessi economici, con la conseguenza che l’eventuale retroattività del nuovo art. 153 determinerebbe, in termini di traduzione pratica delle ragioni su specificate, il travolgimento del rapporto in essere con evidenti ripercussioni in ordine alla pianificazione degli interventi, all’efficienza globale del servizio, alla tariffa, ed all’assetto economico-finanziario.

La norma in questione peraltro, andrebbe considerata anche alla luce delle profonde modifiche apportate al Titolo V della Costituzione e tenendo conto della riduzione delle entrate per gli enti locali derivanti dai recenti provvedimenti di legge che di per se almeno in termini di ragionevolezza lascerebbero intendere che gli assetti consolidati non dovrebbero subire modifiche almeno sino a quando il legislatore non intervenga per integrare l’attuale disposizione con l’auspicabile previsione di un espresso contrappeso.



Riflessi sul canone di locazione determinati dalla sentenza del 10.10.2008

n. 335 della Corte Costituzionale

La legge Galli prevedeva all'art. 12 l'affidamento, in concessione al soggetto gestore del S.I.I., di opere, impianti, le canalizzazioni dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue – di proprietà degli enti locali o affidati in dotazione o in esercizio ad aziende speciali, consorzi e quant'altro. Sempre la legge Galli stabiliva che la quota di tariffa riferita al servizio di pubblica fognatura e depurazione fosse dovuta dagli utenti anche nel caso in cui la fognatura fosse sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi fossero temporaneamente inattivi.

Sempre la Galli prevedeva poi, che i comuni già provvisti di impianti centralizzati di depurazione funzionanti avrebbero destinato i proventi derivanti dal canone di depurazione e fognatura prioritariamente alla gestione e manutenzione degli impianti medesimi.

L'art. 14 della Galli veniva quindi modificato dall'art. 28 della legge 31 luglio 2002, n. 179 che aggiungeva - alla parte in cui la legge prevedeva che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione fosse dovuta dagli utenti anche nel caso in cui la fognatura fosse sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi fossero temporaneamente inattivi -, la disposizione in virtù della quale i proventi versati per il servizio di depurazione, nel caso in cui l'impianto risultasse mancante o temporaneamente inattivo, sarebbero affluiti ad un fondo vincolato utilizzabile dai gestori per l'attuazione del piano



d'ambito.

Successivamente, la legge Galli, legge 5 gennaio 1996, n. 36 – “ *Disposizioni in materia di risorse idriche*”, con l’eccezione del comma 6 dell’art.22, venne abrogata dall’art.175 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152: “ *Norme in materia ambientale*”.

Il decreto di cui appena sopra, all’art. 119 stabiliva il principio del recupero dei costi relativi ai servizi idrici e precisava che le Autorità competenti avrebbero provveduto ad attuare politiche dei prezzi dell’acqua idonee ad incentivare adeguatamente gli utenti ed ad utilizzare le risorse idriche in modo efficiente anche mediante un adeguato contributo al recupero dei costi dei servizi idrici a carico dei vari settori di impiego dell’acqua, tenendo sempre conto delle ripercussioni sociali, ambientali ed economiche del recupero dei suddetti costi.

Come già precisato la Sezione III del D. lgs. 152/2006 detta le norme per la gestione delle risorse idriche, prevedendo all’art. 154 la tariffa del servizio idrico integrato ed all’art. 155 statuendo sulla tariffa del servizio di depurazione e fognatura.

Dopo quindi, una doverosa e sintetica premessa veniamo al punto nodale della vicenda introducendo la pronuncia della Corte Costituzionale, la quale con sentenza del 10.10.2008 n. 335 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale delle norme previste nell’art. 14, comma 1, legge 5 gennaio 1994, n. 36 (cd. Legge Galli), anche in riferimento al testo modificato dall’art. 28 della legge 31 luglio 2002, n. 179 *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.

La Consulta ha ritenuto, altresì, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale della norma di cui all'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.*

A sostegno della prefata decisione, la Corte costituzionale ha ritenuto assolutamente irragionevole prevedere la corresponsione di una somma di danaro da parte di un utente a fronte di un servizio che non venga svolto, attesa la natura giuridica della tariffa del servizio idrico integrato che, anche per la quota riguardante la depurazione, è da ricondurre non a quella propria dei tributi, ma più logicamente a quella tipica dei contratti a prestazioni corrispettive.

La Corte Costituzionale quindi, ha statuito nella recente pronuncia che il rapporto intercorrente tra l'utente ed il gestore del SII regolato per il tramite della tariffa sia legato in maniera inscindibile al sinallagma obbligo del pagamento a fronte dell'erogazione del servizio in condizioni di perfetta reciprocità.

D'altro canto la natura contrattuale e non tributaria del prefato rapporto trae la propria giustificazione da una molteplicità di circostanze che qui giova in breve riportare per punti: 1) il testo letterale dell'art. 13 in cui si stabilisce e-



spressamente che le componenti della tariffa rappresentano il corrispettivo del SII, costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione ... di fognatura e di depurazione delle acque reflue; 2) analogia con i diritti aeroportuali che notoriamente sono qualificati come non tributari; 3) la pronuncia chiarificatrice delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione circa la natura contrattuale del rapporto indicando la tariffa quale corrispettivo di diritto privato; 4) l'assoggettamento all'IVA della quota di tariffa riguardante la fognatura e la depurazione; 5) inapplicabilità della riscossione della tariffa per il tramite del ruolo, aspetto tipico delle procedure riguardanti i tributi.

A questo punto accertato in maniera pacifica che in capo all'utente esista l'obbligo di adempiere alla prestazione di danaro soltanto nel caso in cui riceva il servizio, occorre ora chiarire quali siano gli effetti giuridici conseguenti alla dichiarazione di incostituzionalità delle norme di cui sopra.

Il primo effetto riguarda la cessazione della norma dichiarata costituzionalmente illegittima a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza.

Altro effetto di non secondaria importanza, che qui più interessa, è l'applicazione retroattiva della sentenza della Corte Costituzionale.

Sul punto val bene precisare che sia la giurisprudenza della Consulta che quella della Suprema Corte si sono pronunciate in maniera univoca statuendo che **le pronunce di accoglimento della Corte Costituzionale hanno effetto retroattivo, inficiando fin dall'origine la validità e l'efficacia della norma**



dichiarata contraria alla costituzione, salvo il limite delle situazioni giuridiche consolidate per effetto di eventi che l'ordinamento giuridico riconosce idonei a produrre tale effetto, quali le sentenze passate in giudicato, l'atto amministrativo non impugnabile, la prescrizione e la decadenza (Cass. Sez. III 28 luglio 1997 n. 7057).

E' chiaro quindi che **gli utenti che avessero corrisposto somme in relazione alla quota di tariffa in discorso ben potranno agire in giudizio per la restituzione di quanto versato e non dovuto a meno che nel frattempo non sia intervenuta la prescrizione del diritto ovvero non si tratti questioni ormai consolidate come già meglio precisato.**

Diversamente se gli utenti avessero pagato per il tramite non della tariffa, ma di una tassa, quale ad esempio la TARSU, non potrebbero richiedere la restituzione di quanto già versato, e questo perché rientrando la tassa nell'alveo dei tributi va a caducare automaticamente il processo logico innestato sul rapporto sinallagmatico.

Nel caso di specie poi, non vi una norma *ad hoc* che preveda un termine prescrizione, anche svolgendo alcune considerazioni **il termine prescrizione** dovrebbe essere quello di **cinque anni stabilito dall'art. 2948 del codice civile** rientrando la fattispecie oggetto del presente parere tra i rapporti giuridici caratterizzati da prestazioni periodiche e continuative, ove peraltro il diritto del gestore chiedere il pagamento della tariffa per il SII si prescrive in pari tempo. La Sezione di Controllo della **Corte dei Conti della Lombardia** con una recentissima **sentenza** dell'anno in corso, **n. 25/2009, ha fissato in cin-**



que anni il termine entro il quale è possibile chiedere il rimborso.

Il giudice **competente** anche se la vicenda non verte su questioni riguardanti i tributi è comunque il **giudice tributario** che per espressa previsione di legge (art. 1 legge 2 dicembre n. 248) si è visto devolvere le controversie riguardanti le debenze del canone per lo scarico e la depurazione delle acque reflue, indipendentemente dalla loro qualificazione.

Tornando alla vicenda dei rimborsi vale la pena svolgere una considerazione circa la situazione reale che si è venuta a creare all'indomani della pronuncia della Consulta che *in primis* ha determinato la cessazione immediata del gettito proveniente dalla quota parte della tariffa di cui alla presente disquisizione con conseguente copiosa riduzione delle risorse finanziarie a disposizione del gestore e destinate proprio ad estendere la rete fognaria e la depurazione.

Al contempo, la decisione della Corte Costituzionale ha sembrato premiare chi inquina, a totale e dichiarato spregio del principio comunitario del "chi inquina paga".

Ridurre la vicenda di cui sopra ad una mera questione di diritto circa la natura giuridica della tariffa tralasciando l'aspetto pubblicistico della realizzazione degli impianti a vantaggio della collettività e soprattutto nell'interesse di chi non è in regola con le norme ambientali, genera una perdita economica non solo per il futuro - anche se per i giorni di poi verranno comunque trovate delle soluzioni alternative e dei nuovi equilibri e tutto lascia presumere, a meno che non si decida di rallentare o peggio arrestare le opere per il risanamento ambientale, che si torni inevitabilmente a lavorare sulla tariffa - ma i proble-



mi forse maggiori riguardano il passato, e per passato s'intende quello aggredibile dalle richieste di rimborso.

Anche perché, se passa *sic et simpliciter* il principio puramente privatistico che l'utente è tenuto a pagare soltanto a fronte di un servizio effettivamente reso, l'amministrazione sarebbe tenuta a ripetere quanto indebitamente ricevuto per intero ed a prescindere dal fatto che abbia già utilizzato quota parte del fondo in ossequio alle finalità per le quali lo stesso è stato istituito.

Sul punto comunque l'indirizzo che sta prendendo forma è il più ragionevole e logico ed è quello del rimborso parziale, ossia **la restituzione non riguarderebbe le somme che già hanno finanziato attività di progettazione, realizzazione o completamento di opere coerenti con le prescritte e su citate finalità. La strada parlamentare di conversione del Dl. ambiente dovrebbe almeno nelle intenzioni cercare di contenere gli effetti negativi di fatto sulle casse dei Comuni della sentenza 335/2008 avviando l'attività di restituzione, epurata delle prefate somme già spese, per il tramite dei gestori che potrebbero rateizzare il rimborso in cinque anni oppure più verosimilmente tradurlo in una compensazione parziale delle nuove tariffe dovute.**

Si precisa che Associazione Nazionale Comuni Italiani per il Lazio non rilascia pareri pro-veritate e che le valutazioni e gli indirizzi giuridici emergenti dallo scritto non possono in alcun modo cumulare responsabilità alcuna in capo all'Associazione ed al sottoscritto responsabile dell'area legale.

Roma 16 febbraio 2009

Prof. Avv. Enrico Michetti