

Svolgimento del processo

Acqualatina s.p.a. - gestore del servizio idrico integrato nell'ATO 4 (Lazio meridionale - Latina) in forza di convenzione 2.8.2002 stipulata ai sensi della L.R. Lazio n. 53 del 1998, art. 36 e della L. n. 36 del 1994, art. 27, comma 3 e come tale tenuto a versare ai Consorzi di Bonifica dell'area un canone per contribuire alle spese di manutenzione dei canali dei consorzi in relazione agli scarichi in detti canali riversati di quanto proveniente dagli immobili urbani, si è visto notificare da Equitalia Gerit s.p.a., agente per la riscossione dei crediti del Consorzio di Bonifica dell'Agro Pontino, del Consorzio di Bonifica del Sud Pontino e del Consorzio di Bonifica Pratica di Mare, cartelle esattoriali per (rispettivi) Euro 4.490.284, Euro 1.149.162, Euro 224.302 a titolo di canoni obbligatori arretrati (anni 2006 - 2007 - 2008) determinati con delibere dell'ATO assunte all'esito di convenzioni tra Autorità ATO e Consorzi.

Acqualatina ha quindi impugnato innanzi al TAR Lazio dette delibere, innanzi al Tribunale ordinario le convenzioni ATO - Consorzi ed innanzi alla Commissione Tributaria provinciale di Latina ed al Tribunale ordinario di Latina le menzionate cartelle di pagamento.

In particolare, innanzi al TAR Acqualatina ha impugnato le Delib.

G.R. Lazio n. 146 del 2006 di approvazione della convenzione - tipo, nella parte in cui TATO si impegnava ad obbligare il gestore del servizio a versare al Consorzio di Bonifica il canone quale corrispettivo del beneficio ottenuto dal recapito nei canali degli scarichi degli immobili dell'area urbana, di competenza del gestore stesso e n. 692/2008 di determinazione dei canoni spettanti a ciascun consorzio.

Innanzi alla Commissione Tributaria Provinciale di Latina, la predetta società ha proposto domanda di annullamento delle cartelle esattoriali emesse dal Consorzio di Bonifica dell'Agro Pontino in date 24.12.2008 e 2.1.2009.

Innanzi a Tribunale di Latina ha proposto opposizione alle stesse cartelle (n. RG 6682/2009) con ricorso 19.10.2009 deducendo la inesistenza di alcun credito, per inesistenza ed ineseguibilità del titolo; in pendenza di tale procedimento, ha proposto ricorso ex art. 41 c.p.c. in data 21.4.2010 al quale ha opposto difese il Consorzio con controricorso 27.5.2010 nel mentre non hanno svolto difese Equitalia Gerit ed Autorità ATO 4 Lazio Meridionale.

Nel proprio ricorso Acqualatina, che contesta la base normativa per provvedere alla riscossione mediante ruoli dei canoni di utilizzo, afferma che detti canoni sarebbero meri corrispettivi dovuti ai consorzi dagli utenti del servizio idrico integrato e, per essi (esonerati dal contributo di bonifica), dal gestore; detto canone, a differenza dei contributi (costituenti oneri reali gravanti sui proprietari dei fondi, riscuotibili mediante ruoli e pertanto assimilati ai tributi), sarebbe equiparabile ad una entrata di diritto privato dei Consorzi regolata dalle convenzioni tra Consorzi ed Autorità ATO (nella specie quella del 29.9.2009 conclusa in ossequio alla convenzione "tipo") contenenti a loro volta obbligo dell'Autorità di imporre, previa apposita convenzione, al gestore del servizio l'assunzione degli obblighi di contribuzione conformi alla convenzione a monte (consorzio - Autorità ATO). Ad avviso della ricorrente non ricorrerebbero i dati sintomatici del carattere tributario del "contributo" in discorso, quali delineati da Corte Cost. 238 del 2009 (doverosità della prestazione - non sinallagmaticità del rapporto - collegamento della prestazione alla pubblica spesa), stante la convenzionalità della disciplina, la rinunziabilità del servizio e il collegamento del canone alla sua effettiva fruizione. Il Consorzio sarebbe quindi impegnato a fornire i recettori degli scarichi ed il gestore sarebbe tenuto a versare i compensi per gli interessati (i proprietari di immobili urbani estranei al consorzio), sulla base di una tariffa costituente, come affermato per quella afferente il servizio di depurazione da Corte Cost. 335 del 2008, un mero corrispettivo.

Nel proprio controricorso il Consorzio di Bonifica ha negato che i canoni in questione fossero corrispettivi di diritto privato posto che, lungi dal chiedersi al Consorzio di fornire alcun servizio di raccolta di scarichi, allo stesso dovevano solo essere versati i contributi per le spese di gestione e manutenzione delle opere delle quali il gestore si avvaleva, alla stregua del chiarissimo disposto della L. 36 del 1994, art. 23, comma 3 e del vigente D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 166 (nonchè dalla L.R. Lazio n. 53 del 1998, art. 36), con la conseguenza per la quale, trattandosi anche in tal caso di contributi per la gestione delle opere di bonifica (R.D. n. 215 del 1933, art. 21), di essi doveva predicarsi, come da costante giurisprudenza delle S.U., la natura tributaria. D'altro canto era palese che il Consorzio non fosse assimilabile ad alcun gestore privato di servizi ed era chiaro che il contributo di bonifica, ex lege inesigibile dai privati proprietari di immobili urbani, fosse dovuto dal gestore Acqualatina con specifico nesso con i costi sostenuti dal Consorzio per la gestione delle opere che Acqualatina andava ad utilizzare.

Il requirente P.G. ha invece argomentato dal carattere privatistico del rapporto, intercorrente tra Consorzio e gestore (ad esso non iscritto), quale desunto dalla L. n. 36 del 1994, art. 27, comma 3 per affermare la giurisdizione del G.O. I difensori hanno discusso oralmente la questione.

Motivi della decisione

Ritiene il Collegio che, con riguardo alle questioni poste da Acqualatina s.p.a. in sede di opposizione alle cartelle esattoriali notificate da Equitalia Gerit per il Consorzio di Bonifica dell'Agro Pontino, opposizione ex art. 615 c.p.c. pendente con il n. RG 6682/2009 innanzi al Tribunale ordinario di Latina, debba essere dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario in piena condivisione con le considerazioni dispiegate dalla società Acqualatina nel ricorso per regolamento.

Il quadro che si delinea dall'esame delle norme statali e regionali applicabili, infatti, e segnatamente dalla L. n. 36 del 1994, art. 27, comma 3 sostituito dal vigente D.Lgs. n. 152 del 2006, art. 166 comma 3 offre gli esatti contorni del "contributo" del quale è contestata la spettanza (nella misura deliberata ed azionata in executivis): coloro che, non proprietari di fondi compresi nel perimetro consortile, nondimeno utilizzano i canali consortili come recapito dei propri scarichi provenienti da insediamenti abitativi od industriali esterni, devono versare al Consorzio somme ("contributi") di importo ragguagliato al beneficio ottenuto con quel recapito. La normativa regionale (L.R. Lazio n. 53 del 1998, art. 36, commi 2 e 3), richiamato il ruolo di gestione polivalente del gestore dei servizi idrici integrati (L.R. Lazio n. 6 del 1996), prevede poi che il rapporto tra i proprietari di insediamenti (che altrimenti dovrebbero recapitare i rifiuti in pubbliche fognature corrispondendo la relativa tariffa e che, invece, per il tramite del gestore del S.I.I. recapitano gli scarichi nei canali consortili) ed il Consorzio di Bonifica, che riceve detti scarichi e sostiene le spese di gestione dei canali, sia mediato dal gestore del predetto S.I.I. al quale compete, da un canto, la riscossione dai propri beneficiari delle quote per il servizio di raccolta, depurazione e sversamento e, dall'altro canto, il pagamento al Consorzio delle spese consortili nella forma di canoni.

E la stessa normativa prevede che la contribuzione venga assolta mediante il versamento di canoni, e che detti canoni siano determinati all'esito di un triplice livello di normazione: quella regionale avente natura di normativa quadro, afferente convenzioni tipo approvate con delibera di Giunta, quella attuativa - negoziale consistente in convenzioni tra Autorità d'ambito e consorzi di bonifica aventi ad oggetto procedimenti determinativi e misura dei canoni (in questa sede regionale indicata come ragguagliata al "beneficio diretto ottenuto nella gestione del s.i.i.") ed infine quella tra Autorità d'Ambito e gestore del S.I.I. (che attua verso il Consorzio la promessa di obbligazione del fatto solutorio del terzo gestore del S.I.I.), Già il dato normativo sopra

rammentato, eloquente nella sua lettera e chiaro nella sua ratio, indica come si sia al di fuori della previsione originaria del R.D. 215 del 1933, art. 21 per il quale ai soggetti proprietari di fondi ricompresi nei consorzi sono imposti, quali oneri reali (art. 860 c.c.), contributi per la gestione (ordinaria e speciale) delle opere di bonifica e di miglioramento fondiario: ed è noto come il contributo di bonifica nella sua specifica connotazione evidenzia una obbligazione indiscutibilmente tributaria a carico dei consorziati, la cui cognizione spetta alle Commissioni Tributarie ai sensi del D.Lgs. n. 546 del 1992, art. 2 novellato dalla L. n. 448 del 2001, art. 12, comma 2 come costantemente rammentato da queste Sezioni Unite (ex multis n. 17943/2009, n. 16428/2007, n. 10703/2005, n. 8087/2002). Ma le descritte norme indicano uno schema di obbligazione, gravante sul gestore per conto e nell'interesse dei proprietari di insediamenti, affatto distinta dalla contribuzione di bonifica: se quest'ultima è determinata direttamente dal percettore quale contributo pro quota alle spese della gestione dei canali e delle opere di miglioramento, il gestore deve un canone che nella sua determinazione scaturisce dal momento negoziale della convenzione tra Autorità d'Ambito e Consorzio. Né la obbligatorietà ex lege della convenzione o la sua rispondenza al modello tipizzato dalla delibera regionale sono elementi in grado di revocare in dubbio il dato costituito dalla bilateralità della fonte determinativa. Così come non rileva ad escludere la ineluttabilità di una determinazione convenzionale di una prestazione periodica (il canone dovuto dal gestore) il fatto che il "contraente" ex lege sia un ente pubblico economico quale il Consorzio di bonifica, il quale, per la prestazione al gestore del servizio pubblico della ricezione nei canali delle acque reflue trattate degli insediamenti esterni riceve una entrata modulata esattamente - e non casualmente - secondo lo schema del canone.

Le recenti decisioni della Corte Costituzionale forniscono - infine - il più chiaro quadro di giustificazione delle ragioni per le quali, a differenza del contributo di bonifica, nel caso del canone dovuto dal gestore del S.I.I. non può affermarsi la natura tributaria della prestazione ai sensi e per gli effetti del D.Lgs. n. 546 del 1992, art. 2, comma 2, quale novellato ed attinto dalle pronunzie della Corte.

Come dianzi visto, la legge ha dato rilievo genetico e funzionale alla volontà delle parti (Corte Cost. n. 238 del 2009) nella costruzione, a diversi livelli di obbligatorietà, della prestazione del servizio fornita dal Consorzio ed a quella, sinallagmatica, assicurata dal gestore, segnatamente rimettendo a tali livelli la determinazione del quantum, peraltro indicato in termini di correlazione alle quantità nel tempo.

Il canone dovuto dal gestore, e specularmente recuperato dagli utenti finali con riscossione di quote secondo apposita tariffa, si atteggia certamente quale corrispettivo di una prestazione commerciale complessa la cui obbligatorietà per l'utente finale non trae origine dall'atto impositivo ma, come detto, dai livelli distinti di una contrattazione che, se pur imposta dalla legge, resta espressiva nei suoi contenuti dell'autonomia negoziale (Corte Cost. n. 335 del 2008 e n. 39 del 2010).

Né certamente, e da ultimo, appare in alcun modo irragionevole che l'ambito operativo del Consorzio di bonifica veda una disparità di regime della pretesa contributiva, correlata al servizio reso, verso i proprietari di aree agricole consortili (astretti al versamento del contributo - tributo, in quanto gravati da onere reale) e verso i proprietari degli insediamenti abitativi esterni (tenuti pro quota ad un canone privatistico, attraverso la mediazione istituzionale obbligatoria del gestore): la diversità del regime, correlata alla evidente diversità della fattispecie di utilizzo dei canali, alla obbligatorietà o rinunziabilità del servizio, appare fugare ogni dubbio di irragionevolezza nella operata distinzione di natura e tutela giurisdizionale.

Devesi quindi, accogliendo il ricorso, dichiarare la giurisdizione del giudice ordinario e rimettere le parti innanzi al Tribunale ordinario competente.

La novità della trattata questione induce a compensare tra le parti le spese del giudizio.

P.Q.M.

Dichiara la giurisdizione del giudice ordinario e rimette le parti innanzi al competente Tribunale ordinario; compensa per intero tra le parti le spese del giudizio.