

N. 982/2011 Reg. Prov. Coll. N. 620 Reg. Ric. ANNO 2006 REPUBBLICA ITALIANA IN
NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio sezione staccata di Latina (Sezione Prima) ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso n. 620 del 2006, proposto da A. s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Tiziana Ferrantini, Fabrizio Pietrosanti e Tommaso Paparo, elettivamente domiciliata in Latina, via Ulpiano n. 2, presso lo studio Argano & Pancali;

contro

la regione Lazio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Paolo Sanino, da intendersi domiciliata agli effetti del presente giudizio presso la segreteria della sezione;

Consorzio di bonifica sud pontino, in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dall'avvocato Stefano Armati, presso il cui studio in Latina via Umberto I n. 13 (c/o avv. Trabucco) è elettivamente domiciliato;

Consorzio di bonifica dell'agro pontino, in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dall'avvocato Stefano Armati, presso il cui studio in Latina via Umberto I n. 13 (c/o avv. Trabucco) è elettivamente domiciliato;

Consorzio di bonifica Pratica di mare, in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dall'avvocato Stefano Armati, presso il cui studio in Latina via Umberto I n. 13 (c/o avv. Trabucco) è elettivamente domiciliato;

Provincia di Latina, quale Autorità dell'ambito territoriale ottimale n. 4 - Lazio meridionale - Latina, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Corrado de Simone, presso il cui studio in Latina, viale dello Statuto n. 24, è elettivamente domiciliata;

per l'annullamento

quanto al ricorso principale, della delibera G.R. Lazio n. 146 del 22 marzo 2006 e di ogni altro atto e/o provvedimento presupposto, connesso e /o consequenziale,

quanto ai motivi aggiunti depositati il 23 dicembre 2008, della delibera G.R. Lazio n. 692 del 26 settembre 2008 e dei decreti del commissario regionale ad acta nn. 2, 3 e 4 del 26 settembre 2008;

quanto ai motivi aggiunti depositati il 17 marzo 2009, della delibera del consiglio di amministrazione del consorzio di bonifica "sud pontino" n. 27 del 25 settembre 2008, della

delibera del consiglio di amministrazione del consorzio di bonifica "Pratica di Mare" n. 22 del 25 settembre 2008, della delibera del consiglio di amministrazione del consorzio di bonifica "Agro pontino" n. 33 del 25 settembre 2008;

quanto ai motivi aggiunti depositati il 21 luglio 2009, del piano di gestione- convenzione A.T.O. 2008 del consorzio di bonifica dell'agro pontino.

Visti il ricorso, i relativi allegati e i motivi aggiunti;

Visto gli atti di costituzione in giudizio della regione Lazio, del Consorzio di bonifica sud pontino, del Consorzio di bonifica dell'agro pontino, del Consorzio di bonifica Pratica di mare e della Provincia di Latina, quale Autorità dell'ambito territoriale ottimale n. 4 - Lazio meridionale - Latina;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 ottobre 2011 il dott. Davide Soricelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il ricorso principale la società A., soggetto gestore del servizio idrico integrato dell'ambito territoriale ottimale n. 4 del Lazio, impugna la delibera indicata in epigrafe con cui la regione Lazio ha approvato la "convenzione-tipo" per la regolazione dei rapporti tra i consorzi di bonifica e l'organizzazione del servizio idrico integrato, così modificando e integrando la convenzione tipo risultante dalla delibera G.R. n. 3689 del 25 giugno 1999.

2. A. denuncia che alcune delle innovazioni introdotte alla convenzione tipo del 1999 sarebbero illegittime e chiede pertanto l'annullamento della delibera.

3. Resistono al ricorso la regione Lazio e i consorzi di bonifica sud pontino, dell'agro pontino e di Pratica di mare. Si è altresì costituita la Provincia di Latina, quale Autorità dell'ambito territoriale ottimale n. 4 - Lazio meridionale - Latina che ha concluso chiedendo l'accoglimento del ricorso.

4. Con i "primi" motivi aggiunti, A. ha quindi impugnato la delibera G.R. Lazio n. 692 del 26 settembre 2008, con cui la regione ha introdotto modifiche allo schema di convenzione approvato a mezzo della delibera oggetto del ricorso principale, e tre decreti del commissario ad acta nominato dalla regione nell'esercizio del potere sostitutivo spettante nei confronti dell'ATO 4 con il mandato di procedere alla stipulazione delle convenzioni tra l'Autorità e i consorzi di bonifica; in particolare si tratta dei tre decreti con cui il commissario ha approvato la proposta di convenzione con i tre consorzi interessati e disposto di procedere alla relativa

stipulazione.

5. Con i "secondi motivi" aggiunti, A. impugnava anche le delibere con cui i consigli di amministrazione dei consorzi di bonifica sud-pontino, Pratica di Mare e Agro pontino procedevano a loro volta all'approvazione dello schema di convenzione per la regolazione dei rapporti con l'organizzazione del servizio idrico integrato.

6. Coi terzi motivi aggiunti, A., infine, impugnava la delibera con cui il consiglio di amministrazione del consorzio di bonifica dell'agro pontino ha approvato il "piano di gestione-convenzione A.T.O. 2008".

7. Con ordinanza n. 5 del 15 gennaio 2009, la sezione ha respinto l'istanza di tutela cautelare contenuta nei "primi" motivi aggiunti.

DIRITTO

1. Preliminarmente occorre esaminare le eccezioni sollevate dai resistenti.

Questi eccepiscono anzitutto che A., quale soggetto estraneo alla convenzione regolante i rapporti tra l'ambito territoriale e i consorzi di bonifica, sarebbe priva di legittimazione attiva al ricorso.

Sotto diverso profilo viene sostenuto che il ricorso principale sarebbe improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse in quanto la delibera che ne forma oggetto è stata successivamente modificata dalla delibera G.R, n. 692 del 26 settembre 2008 (oggetto dei primi motivi aggiunti).

Entrambe le eccezioni sono infondate.

Per quanto riguarda la prima si osserva che A., in quanto gestore del servizio idrico integrato, è diretto destinatario di disposizioni della convenzione in contestazione che, del resto, in base all'articolo 1 dello schema allegato alla delibera n. 146, contiene l'impegno dell'Autorità d'ambito "ad inserire la presente convenzione come facente parte integrante della convenzione di gestione del servizio idrico integrato".

Quanto alla seconda eccezione, la delibera n. 692 del 2008 ha semplicemente "novellato" alcuni articoli dello schema di convenzione allegato alla delibera n. 146 del 2006 ma non si sostituisce a quest'ultima, il ricorso avverso la quale resta pertanto procedibile dato che le censure da esso recate non sono specificamente riferibili a parti dello schema di convenzione novellate dalla successiva delibera n. 692 del 2008.

2. Ciò premesso può passarsi al merito del ricorso principale.

Ciò di cui A. si duole è essenzialmente la circostanza che la "convenzione-tipo" approvata dalla delibera impugnata prevederebbe che il canone dovuto dal gestore del servizio idrico integrato a favore dei consorzi di bonifica sia commisurato anche al beneficio derivante dallo smaltimento

delle acque meteoriche, che sono invece estranee al servizio idrico integrato ed il costo della "gestione" delle quali non è coperto dalla relativa tariffa; in più la ricorrente contesta anche il previsto sistema di riscossione del canone.

2.1. Per meglio chiarire le posizioni delle parti è opportuno muovere dal rilievo che l'articolo 36 della legge regionale 11 dicembre 1998, n. 53 (Organizzazione regionale della difesa del suolo in applicazione della legge 18 maggio 1989, n. 183) stabilisce che:

a) "i proprietari degli immobili ricadenti in zone urbane, facenti parte dei comprensori di bonifica e soggetti all'obbligo di versamento della tariffa dovuta per il servizio di pubblica fognatura, ai sensi dell'articolo 14 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, sono esentati dal pagamento del contributo di bonifica, riferito ai servizi di raccolta, collettamento ed allontanamento delle acque meteoriche" (comma 1). "I soggetti gestori del servizio idrico integrato di cui alla L.R. n. 6 del 1996 che, nell'ambito dei servizi affidati, utilizzano canali e strutture di bonifica come recapito di scarichi, anche se di acque meteoriche o depurate, provenienti da insediamenti tenuti all'obbligo di versamento della tariffa riferita al servizio di pubblica fognatura, contribuiscono, ai sensi dell'articolo 27 della L. n. 36 del 1994 alle spese consortili in proporzione al beneficio diretto ottenuto, mediante il versamento dei canoni stabiliti dalle convenzioni di cui al comma 3" (comma 2);

b) "ai fini dell'applicazione dei commi 1 e 2, le autorità d'ambito di cui alla L.R. n. 6/1996 debbono stipulare con i consorzi di bonifica interessati apposite convenzioni regolanti i rapporti relativi ai servizi di cui al comma 2 e stabiliscono, in particolare, i canoni dovuti in relazione al beneficio diretto ottenuto nella gestione del servizio idrico integrato. Le convenzioni sono stipulate sulla base delle convenzioni-tipo approvate dalla Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 40" (comma 3);

c) "le autorità d'ambito e i consorzi di bonifica procedono alla stipula delle convenzioni di cui al comma 3 entro sei mesi dalla pubblicazione della deliberazione di cui all'articolo 40. Trascorso inutilmente tale termine la Regione attua le procedure sostitutive previste dalla normativa vigente ai fini della stipula delle convenzioni stesse" (comma 4);

d) "le convenzioni stipulate ai sensi del comma 3 fanno parte integrante delle convenzioni per la gestione del servizio idrico integrato di cui all'articolo 9 della L.R. n. 6 del 1996 ed i relativi oneri sono coperti dalla tariffa per il servizio idrico integrato" (comma 5); "la Giunta regionale, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, emana apposite direttive per l'adeguamento dei piani di classifica delle spese consortili a quanto disposto dal comma 1. Nei successivi novanta giorni i consorzi di bonifica procedono all'adeguamento dei piani di classifica stessi" (comma 6).

2.2. La tesi di A. è che il suo obbligo di contribuire alle spese dei consorzi "in proporzione al beneficio diretto ottenuto" per la utilizzazione di canali e strutture di bonifica come recapito di scarichi provenienti da insediamenti rientranti nelle sue competenze non può comprendere lo scarico di tutte le acque meteoriche e di dilavamento ma esclusivamente le acque meteoriche o depurate "provenienti da insediamenti tenuti all'obbligo di versamento della tariffa riferita al servizio di pubblica fognatura"; sarebbero pertanto da escludersi le altre acque meteoriche,

anche se recapitanti in pubblica fognatura il costo del cui smaltimento dovrebbe gravare sugli enti locali territorialmente interessati.

Sostiene infatti la ricorrente che il servizio idrico integrato - come disciplinato dalla legge 5 gennaio 1994, n. 36 - comprende solo le acque civili e che l'utente del servizio sarebbe tenuto a pagare il costo dei soli servizi di "captazione, adduzione e distribuzione di acqua a usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue", mentre i costi di raccolta e trattamento delle acque meteoriche e di dilavamento del suolo andrebbero esclusi dal calcolo della tariffa poiché si tratta di acque che difettano del fondamentale requisito dell'attitudine ad usi di pubblico e generale interesse.

L'esclusione dal servizio idrico integrato coperto da tariffa dello smaltimento delle acque meteoriche sarebbe del resto confermato dall'articolo 36, comma 3, della legge regionale n. 53 del 1998 che non contempla le acque meteoriche ai fini del calcolo del contributo commisurato al beneficio ottenuto; sostiene in conclusione A. che tale disposizione sarebbe incostituzionale se interpretata nel senso di imporre ai gestori il contributo ai consorzi di bonifica anche per il convogliamento di acque meteoriche estranee all'ambito del servizio idrico e non coperte dalla relativa tariffa. A ulteriore conferma della correttezza della propria impostazione A. infine invoca la previsione dell'articolo 166 d.lg. 12 aprile 2006, n. 152.

3. Le argomentazioni della ricorrente sono infondate.

Il provvedimento impugnato, infatti, costituisce una puntuale attuazione delle previsioni dell'articolo 36 della legge regionale; tale disposizione infatti stabilisce che i gestori del servizio idrico integrato che utilizzano canali e strutture di bonifica come recapito di scarichi, anche se di acque meteoriche o depurate, provenienti da insediamenti tenuti al versamento della tariffa per il servizio di pubblica fognatura sono obbligati al pagamento ai consorzi di un corrispettivo commisurato "al beneficio diretto ottenuto"; questo è quanto prevede lo schema allegato alla delibera n. 146 del 2006 impugnata. D'altro lato la previsione dell'articolo 36 in questione è una logica conseguenza della previsione, contenuta nel medesimo articolo, che esenta dal contributo di bonifica riferito ai servizi di raccolta, collettamento ed allontanamento delle acque meteoriche i proprietari degli immobili ricadenti in zone urbane, facenti parte dei comprensori di bonifica e soggetti all'obbligo di versamento della tariffa dovuta per il servizio di pubblica fognatura.

In pratica l'articolo 36, nel presupposto che il gestore del servizio idrico integrato trae indiscutibilmente un vantaggio dall'uso delle strutture dei consorzi come recapito degli scarichi di propria competenza (in cui confluiscono anche le acque meteoriche dato che nel Lazio le reti fognarie hanno carattere misto), prevede che a fronte di questo vantaggio sia dovuto a carico del gestore un corrispettivo che è commisurato al beneficio diretto che il medesimo ottiene attraverso quell'uso. La circostanza - evidenziata nel documento del CoVi.Ri. allegato al ricorso - che sul piano economico il s.i.i. riguardi solo le acque civili (cioè le acque ricevute dall'utente del servizio che generano acqua reflua che richiede trasporto fognario e depurazione) e che ad esso siano pertanto estranee le acque meteoriche il costo del cui smaltimento dovrebbe posto a carico della comunità è una questione estranea alla previsione dell'articolo 36 e al problema dei rapporti tra consorzi di bonifica e gestore del servizio idrico ma attiene piuttosto a quello della

determinazione della tariffa del s.i.i. da parte dell'Autorità d'ambito che è però estraneo alla delibera impugnata che ha un oggetto diverso. In altri termini il provvedimento impugnato si riferisce al problema dei rapporti tra autorità d'ambito e gestore del servizio e consorzi di bonifica e dà attuazione al principio secondo cui - allorchè le strutture dei consorzi di bonifica siano utilizzate come recapito per acque provenienti da scarichi di competenza del servizio idrico integrato - il relativo onere non resta a carico dei consorzi ma è posto a carico del gestore del servizio che usufruisce di una prestazione da parte di questi ultimi che viene remunerata dal canone in contestazione; la questione posta dalla ricorrente, cioè il fatto che la tariffa del servizio non comprende i costi per lo smaltimento delle acque meteoriche o di una parte di esse, è una questione diversa che è estranea all'atto impugnato; del resto la tesi della ricorrente sarebbe che tali costi debbano essere posti a carico della collettività, mentre se il suo ricorso venisse accolto il risultato pratico sarebbe quello di porli a carico dei consorzi.

Quanto all'articolo 166 d.lg. n. 152 del 2006 si tratta di una disposizione che è estranea alla materia all'esame essendo il rapporto tra il gestore del servizio idrico integrato che usi le strutture dei consorzi di bonifica e questi ultimi disciplinato da una normativa speciale, cioè dall'articolo 36 della legge regionale n. 53 del 1998. Quanto alla questione di costituzionalità di quest'ultima essa è manifestamente infondata in quanto la disciplina da esso recata non solo non è irragionevole ma costituisce applicazione del principio generale di corrispettività ed essendo a questa disciplina del tutto estraneo il problema dell'imputazione soggettiva del costo di raccolta e allontanamento delle acque meteoriche.

A. contesta poi la previsione della riscossione a mezzo cartella esattoriale ex D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 del canone dovuto dal gestore del s.i.i.; in particolare viene dedotta la violazione dell'articolo 21 r.d. 13 febbraio 1933, n. 215, cioè della disposizione che prevede la riscossione dei contributi di bonifica con le procedure previste per l'esazione delle imposte dirette.

In pratica la tesi di A. è che il canone in questione non ha la medesima natura del contributo di bonifica e, a riprova del carattere di prestazione non tributaria ma corrispettiva del medesimo, invoca due recenti ordinanze con cui le sezioni unite della Cassazione hanno affermato la giurisdizione del giudice ordinario sull'impugnazione delle cartelle di pagamento relative ai crediti del consorzio di bonifica sud pontino e del consorzio di bonifica dell'agro pontino (ordinanze nn. 7102 e 7103 del 29 marzo 2011).

Il motivo è fondato.

Se si parte, in punto di natura del canone in questione, da quanto statuito dalla Corte di cassazione, la previsione dell'articolo 9 dello schema di convenzione allegato alla delibera impugnata è illegittimo in quanto prevede il ricorso all'esecuzione a mezzo di cartella esattoriale ex D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 in presenza di un'entrata che non ha carattere tributario; tale conclusione è confermata dagli articoli 17 e 18 d.lg. 26 febbraio 1999, n. 46 che espressamente escludono il ricorso alla riscossione mediante ruolo per le entrate degli enti pubblici economici, sia pur facendo salve le disposizioni previgenti (tra cui rientra l'articolo 21 del r.d. n. 215 che, tuttavia, non è applicabile al canone all'esame, costituendo quest'ultima una prestazione diversa dal contributo di bonifica).

4. Il ricorso principale deve quindi essere accolto limitatamente al solo terzo motivo con conseguente annullamento dell'articolo 9 dello schema di convenzione allegato alla delibera n. 146 del 2006.

5. I primi motivi aggiunti sono inammissibili in quanto l'ultima notifica si è perfezionata in data 7 novembre 2008 e il deposito è avvenuto solo il 23 dicembre 2008; al riguardo - e in relazione a quanto sostenuto dalla ricorrente in memoria in ordine alla inapplicabilità ai motivi aggiunti del termine decadenziale per il deposito in segreteria - deve solo aggiungersi che la tesi della ricorrente contrasta con la giurisprudenza amministrativa prevalente e con quella della sezione che ha sempre ritenuto che ai motivi aggiunti si applichino in materia di termini di notifica e successivo deposito le stesse regole vevoli per il ricorso principale, come attualmente stabilito dall'articolo 43, comma 1, cod. proc. amm. e come implicitamente desumibile in precedenza dall'articolo 21, comma 1, legge 6 dicembre 1971, n. 1034 nel testo novellato dall'articolo 1 della legge 21 luglio 2000, n. 205 (che per la prima volta ha previsto l'istituto dei motivi aggiunti, che aveva, come noto, un'origine giurisprudenziale).

6. Si può quindi passare ai secondi motivi aggiunti.

Con tali motivi aggiunti A. ha impugnato le delibere con cui i consigli di amministrazione dei consorzi intimati hanno approvato gli schemi di convenzione da stipulare con l'Autorità d'ambito (o meglio con il commissario

ad acta

nominato dalla regione Lazio nell'esercizio dei suoi poteri sostitutivi), unitamente ai documenti tecnici occorrenti a stabilire il "beneficio diretto per il gestore" secondo le previsioni dell'articolo 8 dello schema di convenzione, dando mandato ai rispettivi presidenti di procedere alla stipulazione.

I consorzi di bonifica sud pontino e dell'agro pontino eccepiscono la tardività dei motivi aggiunti nel presupposto che investono le convenzioni che essi hanno stipulato (in data 29 settembre 2008) con il commissario

ad acta

(in rappresentanza dell'Autorità d'ambito); si puntualizza al riguardo che le convenzioni sono state depositate in giudizio sin dal 30 ottobre 2008 con conseguente tardività della notifica dei motivi aggiunti risalendo quest'ultima al marzo del 2009.

L'eccezione è infondata dato che il citato deposito ha avuto ad oggetto le convenzioni (due di esse) e non le delibere di consiglio di amministrazione sulla cui base i consorzi sono addivenuti alla stipula.

Nondimeno i motivi aggiunti sono comunque in parte inammissibili.

Essi infatti si risolvono in larga misura nella contestazione dell'articolo 8 dello schema di convenzione allegato alla delibera n. 146 del 2006, come modificato (o meglio in parte sostituito) dalla delibera n. 692 del 2008; si tratta quindi della riproposizione delle censure proposte in sede di impugnazione della delibera n. 692 coi primi motivi aggiunti (che infatti

corrispondono ai primi cinque motivi recati dai secondi motivi aggiunti all'esame).

7. Resta quindi da esaminare il (solo) sesto motivo che si riferisce ai documenti tecnici che le delibere dei consigli di amministrazione impugnate hanno approvato e che quindi non investe previsioni della delibera G.R. Lazio n. 692 del 2008.

Con il sesto motivo la ricorrente denuncia il vizio di eccesso di potere; la censura si riferisce all'approvazione da parte delle delibere impugnate degli allegati tecnici (essenzialmente cartografie e piani di gestione) e si basa sul rilievo che tali documenti non sarebbero stati allegati alle delibere e non risulterebbe neppure se essi fossero effettivamente esistenti e noti ai componenti dei consigli, come dimostra la circostanza che al loro contenuto non si fa alcun riferimento.

La censura è inammissibile perché generica e sostanzialmente formulata in termini ipotetici dato che non esiste alcun elemento che faccia ritenere che i documenti tecnici approvati dalle delibere (che i resistenti consorzi asseriscono di aver anche depositato nell'ambito del ricorso proposto avverso i medesimi atti dalla provincia di Latina) di fatto non esistano o siano viziati da una istruttoria insufficiente.

8. Restano da esaminare i terzi motivi aggiunti.

Oggetto di questi ulteriori motivi aggiunti è il piano di gestione- convenzione ATO 2008 del consorzio di bonifica dell'agro pontino (allegato alla delibera del c.d.a. del consorzio n. 33 del 25 settembre 2008).

Anche tali motivi aggiunti sono inammissibili; essi - che in larga misura si risolvono nella reiterazione di censure già recate nel ricorso principale e nei primi e secondi motivi aggiunti - si risolvono infatti non nella contestazione di singole e determinate previsioni di piano incidenti su rapporti intersoggettivi ma - ancora una volta - nella contestazione di quanto previsto nello schema di convenzione approvato dalle delibere G.R. Lazio n. 146 del 2006 e n. 692 del 2008 e nella convenzione stipulata tra il consorzio e l'ATO 4 -in persona del commissario *ad acta*

. In altri termini l'impugnazione del piano è inammissibile in quanto esso non incide direttamente sugli interessi di A., la cui lesione deve invece ricollegarsi alle convenzioni stipulate tra i consorzi e l'ATO in data 29 settembre 2008.

9. Quanto alle spese la complessità e novità delle questione ne giustifica l'integrale compensazione tra le parti.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sezione staccata di Latina, definitivamente pronunciandosi sul ricorso in epigrafe e sui motivi aggiunti, così dispone: accoglie in parte il ricorso principale e, per l'effetto, annulla l'articolo 9 dello schema di convenzione allegato alla delibera n. 146 del 2006 della Giunta regionale del Lazio; dichiara inammissibili i primi motivi aggiunti; dichiara in parte inammissibili e in parte respinge i secondi motivi aggiunti; dichiara

inammissibili i terzi motivi aggiunti.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Latina nella camera di consiglio del giorno 20 ottobre 2011 con l'intervento dei magistrati:

IL PRESIDENTE

Francesco Corsaro

L'ESTENSORE

Davide Soricelli

IL CONSIGLIERE

Antonio Massimo Marra

Depositata in Segreteria il 28 novembre 2011

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)