



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE
DI ROMA

SEZIONE 18

SEZIONE

N° 18

REG.GENERALE

N° 16332/2018

UDIENZA DEL

10/10/2019 ore 09:00

riunita con l'intervento dei Signori:

<input type="checkbox"/>	<u>TIRELLI</u>	<u>FRANCESCO</u>	<u>Presidente</u>
<input type="checkbox"/>	<u>DE AMICIS</u>	<u>TAMARA</u>	<u>Relatore</u>
<input type="checkbox"/>	<u>CAROTENUTO</u>	<u>MARIO</u>	<u>Giudice</u>
<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>			

ha emesso la seguente

SENTENZA

- sul ricorso n. 16332/2018
depositato il 19/11/2018

- avverso CARTELLA DI PAGAMENTO n° 097 2018 0044743539000 ALTRI TRIBUTI
2017
contro:
AG.ENTRATE - RISCOSSIONE - ROMA

- avverso CARTELLA DI PAGAMENTO n° 097 2018 0044743539000 ALTRI TRIBUTI
2017
contro:
CONSORZIO LIDO DEI PINI LUPETTA

difeso da:
AVV. CAMMARANO GAETANO
VIA G. NICOTERA 29 00100 ROMA

proposto dal ricorrente:

difeso da:
CANNATELLI PIETRO PASQUALE
VIA DELLA CONCILIAZIONE 44 00193 ROMA RM

N°
16267/19

PRONUNCIATA IL:

DEPOSITATA IN
SEGRETARIA IL

31.10.19
Il Segretario

Svolgimento del processo

Con ricorso ritualmente notificato MANCA Michele ha impugnato la cartella di pagamento n. 09720180044743539000, notificata in data 27.8.2018, emessa da Agenzia delle Entrate-Riscossione su incarico del Consorzio Stradale Lido dei Pini Lupetta, per la somma di 325,04 dovuta per la *quota consortile anno 2017*.

Quale primo motivo ha eccepito la nullità della notifica della cartella impugnata perché trasmessa in copia non autentica della quale il ricorrente ha disconosciuto la conformità all'originale. Ha altresì contestato l'atto sotto il profilo formale in relazione alla qualifica soggettiva di chi lo ha sottoscritto, non un dirigente dell'ufficio ma un funzionario sprovvisto di delega.

Quale secondo motivo di ricorso ha dedotto la irregolarità della stessa formazione del ruolo, effettuata da un dipendente del consorzio in violazione dell'art. 7 del D. Lgt. 1446/18, che regola i consorzi stradali, il quale prevede che *"i contributi degli utenti si esigono nei modi e coi privilegi stabiliti per la riscossione delle imposte dirette, mediante ruoli compilati in base al piano di ripartizione approvato dal Consiglio comunale, [...]. Detti ruoli sono pubblicati per la durata di quindici giorni e resi esecutivi dal prefetto e l'esattore comunale è tenuto alla riscossione"*. Viceversa, nel caso di specie il funzionario, Fabio Dominici, si sarebbe sostituito al Consiglio comunale e al prefetto.

La qualifica privatistica del funzionario del consorzio impedirebbe addirittura di ritenere che nel caso di specie si versi in materia di tributi. In ogni caso, deduce la ricorrente che la formazione del ruolo sarebbe di competenza del comune, come pure affermato dall'Agenzia delle entrate in risposta ad un interpellato in tal senso rivolte da una contribuente.

A sostegno della esposta tesi ha richiamato una sentenza emessa da questa commissione che in analoga controversia ha stabilito che il consorzio, non avendo natura obbligatoria, non avrebbe potuto esigere il pagamento delle quote dei contributi consortili avvalendosi della procedura di riscossione mediante ruoli; peraltro, la procedura seguita nel caso di specie non risulterebbe nemmeno conforme al disposto dell'art. 7 del D. Lgt. 1446/1918 poiché, mancando la partecipazione al Consorzio da parte del Comune, non vi sarebbe stato il piano di ripartizione degli oneri approvato dal Consiglio Comunale, sulla base del quale avrebbero dovuto essere compilati i ruoli.

A sostegno della propria tesi la ricorrente ha altresì richiamato una nota del Direttore dell'Area Riscossione dell'Agenzia delle entrate dalla quale si rileva, tra l'altro, che i Consorzi di strade vicinali, aventi natura giuridica di diritto privato, non sono enti locali e sono specificamente regolati dal D.Lgt. 1° settembre 1918, n. 1446. Ha richiamato altresì la diffida del Segretario Generale del Comune di Ardea del 30.07.2018 (Prot. 45477) con la quale ha intimato l'Agenzia delle Entrate e Riscossione *"a non accettare ruoli o altri atti emessi dai Consorzi in parola che non abbiano i requisiti previsti dall'art. 7 dal D.Lgt. 1° settembre 1918, n. 1446 nonché di adottare tutte le misure tecniche ed organizzative ritenute necessarie affinché Codesta Agenzia non invii cartelle esattoriali in esecuzione dei suddetti ruoli in quanto non conformi al citato 7 dal D.Lgt. 1° settembre 1918, n. 1446"*. Il Consorzio Lido dei Pini Lupetta, quindi, non essendo un Ente Locale, non potrebbe accedere ai flussi del concessionario AdER per la riscossione diretta mediante iscrizione a ruolo ma dovrebbe sottostare alla procedura indicata nell'art. 7 del D. Lgt. 1446/18 e delegare all'ente impositore preposto nonché legittimato – nel caso di specie il Comune di Ardea – l'iscrizione a ruolo del proprio credito.

Quale ultimo motivi di ricorso ha dedotto l'omissione di un atto di accertamento presupposto o di una comunicazione bonaria prodromica alla cartella e il difetto di motivazione.



Sulla base delle esposte considerazioni ha chiesto che fosse dichiarata la nullità dell'atto impugnato; con vittoria di spese.

Si è costituito il Consorzio Lido dei Pini-Lupetta preliminarmente evidenziando che la notifica della cartella di pagamento è avvenuta in modo assolutamente regolare, e comunque eventuali vizi sarebbero sanati dal raggiungimento dello scopo, tanto che la ricorrente ha presentato avverso l'atto in questione un articolato ricorso.

Nel merito, ha operato una ricostruzione della norma invocata da parte ricorrente, l'art. 7 del D. Lgs. 1446/1918, secondo il quale *"I contributi degli utenti si esigono nei modi e coi privilegi stabiliti per la riscossione delle imposte dirette, mediante ruoli compilati in base al piano di ripartizione approvato dal consiglio comunale, tenuto conto delle modificazioni disposte dalla giunta provinciale amministrativa. Detti ruoli sono pubblicati per la durata di quindici giorni e resi esecutivi dal prefetto; e l'esattore comunale è tenuto alla riscossione con lo stesso aggio che gli spetta per le imposte"*.

Quanto all'interpretazione della norma ha in primo luogo evidenziato che è venuta meno l'esecutività del ruolo ad opera del prefetto, come affermato dalla stessa Prefettura nella nota prot. 8286 del 6.2.2018, in risposta a quesito posto dal comune di Ardea (allegato alla memoria di parte resistente), nella quale si rilevano perplessità in ordine alla applicabilità della norma limitatamente alla competenza prefettizia.

Per il resto, come recita lo stesso articolo 7, *"i contributi degli utenti si esigono nei modi e coi privilegi stabiliti per le riscossione delle imposte dirette"*. Ciò perché il consorzio svolge una funzione di rilevanza pubblicistica, in quanto proprietario della rete stradale (come da contratti di cessione in atti, segnatamente atto del 12.6.1961 n. 21663 per notaio Marrocchi), di uso pubblico, di circa 18 chilometri, al servizio di un'area di circa 59 ettari e di circa 2.000 cespiti immobiliari, appartenenti a circa 1.800 soggetti. Il Consorzio è altresì proprietario della rete idrica e fognaria a servizio degli immobili compresi nel perimetro consortile, attualmente in comodato d'uso alla Idrica s.p.a. (come da contratto allegato in atti), oltre che dell'impianto di illuminazione pubblica, recentemente ammodernato a seguito di gara e relativo contratto di appalto.

Il resistente si è altresì soffermato sulla natura obbligatoria del consorzio, riconosciuta da diverse autorità giurisdizionali, segnatamente dal Consiglio di Stato e dalla Corte di Cassazione.

Quanto alla parte della norma relativa alla approvazione del 'piano di riparto', ha evidenziato che con la citata espressione deve intendersi la totalità delle singole proprietà immobiliari che costituiscono il consorzio e la correlativa indicazione dei millesimi di proprietà, sostanzialmente corrispondendo alla tabella millesimale dei condomini. Tale 'piano di riparto' è stato approvato dal Consiglio comunale del comune di Pomezia nel 1955 (come da documento allegato), nel cui ambito territoriale rientrava all'epoca il consorzio, atteso che Ardea era soltanto una frazione, istituito autonomo comune con legge del 1970. La delibera del comune di Pomezia n. 84 del 30.12.1955, alla lettera c), prevede appunto *"... il criterio di ripartizione della spesa in proporzione della superficie di ciascun lotto con la maggiorazione del 10% ..."*. Tale criterio di ripartizione è stato fatto proprio dall'art. 26 dello statuto consortile (allegato in atti) e rappresenta il paradigma sulla base del quale gli uffici del consorzio stabiliscono annualmente il piano di contribuzione in esecuzione del bilancio preventivo. Dunque, il consiglio comunale non è titolare di alcuna ulteriore competenza nella ripartizione dei contributi consortili.

Quanto al fatto che il firmatario dell'atto impositivo sotteso alla impugnata cartella, Fabio Dominici, sia un 'privato cittadino', il consorzio resistente evidenzia che si tratta del proprio presidente, regolarmente nominato come da documentazione in atti.



Infine, ha richiamato le modalità di formazione dei bilanci, deliberati annualmente dall'assemblea convocata dal presidente, il quale trasmette successivamente al Comune di Ardea sia il bilancio di previsione che il piano di riparto ed il conseguente ruolo di contribuzione. Gli atti suddetti sono poi pubblicati a cura del Comune (come da documentazione depositata, che costituisce la stampa della schermata del sito *web* del comune); decorso il termine di quindici giorni, il presidente del Consorzio trasmette i ruoli di contribuzione all'Agenzia delle entrate-Riscossione perché curi l'invio dell'avviso di pagamento e della eventuale cartella di pagamento.

Tali modalità sono state sempre utilizzate, tanto da acquisire il valore di vera e propria consuetudine, così come le conseguenti modalità di esazione dei contributi.

Ha dunque concluso per il rigetto del ricorso.

Motivi della decisione

Il ricorso è infondato.

Devono essere in primo luogo respinte le preliminari eccezioni di natura formale concernenti la formazione ed il contenuto della cartella di pagamento.

Il documento notificato al contribuente, laddove non vengano utilizzati strumenti informatici di trasmissione, è costituito dalla stampa dell'atto predisposto informaticamente, documento analogico unico ed originale; con la conseguenza che sono irrilevanti le questioni relative alla attestazione di conformità. Si tratta di atto che neppure necessita di sottoscrizione in quanto, come ritenuto da pacifica giurisprudenza condivisa da questo collegio, *“la mancanza della sottoscrizione della cartella di pagamento da parte del funzionario competente non comporta l'invalidità dell'atto, quando non è in dubbio la riferibilità di questo all'Autorità da cui promana, giacché l'autografia della sottoscrizione è elemento essenziale dell'atto amministrativo nei soli casi in cui sia prevista dalla legge”* (Cass., sez. V, 27.7.2012, n. 13461). E, nel caso di specie, essa non lo è in quanto *“la cartella esattoriale, prevista dall'art. D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 quale documento per la riscossione degli importi contenuti nei ruoli, dev'essere predisposta secondo il modello approvato con decreto del Ministero delle Finanze che non prevede la sottoscrizione dell'esattore, essendo sufficiente la sua intestazione per verificarne la provenienza nonché l'indicazione, oltre che della somma da pagare, della causale tramite apposito numero di codice”* (Cass., 17.4.1998, n. 3911). Tale considerazione supera altresì l'eccezione di difetto di motivazione dell'atto.

Relativamente alla qualifica del funzionario che l'ha predisposta, invece, si rileva che l'atto impugnato è emesso dall'agente per la riscossione, ai cui funzionari non sono applicabili le disposizioni relative all'organico della pubblica amministrazione sulle quali si è pronunciata la Corte costituzionale con la nota sentenza 37/2015 alla quale sembra fare riferimento, sia pur con generica deduzione, il ricorrente.

Infine, trattandosi di obbligazione periodica correlata alla partecipazione al consorzio, la cartella è essa stessa atto di accertamento, ed in tal senso è puntualmente motivata, evidenziando – nel caso di specie – che l'importo corrisponde alla quota consortile dell'anno 2017.

Nel merito, si rileva che il Consorzio Lido dei Pini-Lupetta è stato costituito in data 30.12.1955 con delibera n. 84 del Comune di Pomezia, nel cui territorio era all'epoca ricompresa la superficie del consorzio. Si trattava, come emerge dalla delibera, di consorzio *volontario* *“per la sistemazione e la manutenzione di strade vicinali non soggette a pubblico transito nel perimetro del*



relativo territorio, con lo Statuto e l'elenco degli utenti relativi”, avente una superficie di 59 ettari. Con la medesima delibera veniva approvato il “*criterio di ripartizione della spese, in proporzione della superficie di ciascun lotto, con la maggiorazione del 10% nei confronti dei lotti fronteggianti le strade asfaltate*”.

Le modifiche normative intervenute successivamente all'atto di costituzione consentono tuttavia di affermare, oggi, che si tratti di ente pubblico.

La legge 12.2.1958, n. 126 (*Disposizioni per la classificazione e la sistemazione delle strade di uso pubblico*), art. 14, prevede infatti che “*la costituzione dei consorzi previsti dal decreto legislativo luogotenenziale 1 settembre 1918, n. 1446, per la manutenzione, sistemazione e ricostruzione delle strade vicinali di uso pubblico, anche se rientranti nei comprensori di bonifica, è obbligatoria. In assenza di iniziativa da parte degli utenti o del Comune, alla costituzione del consorzio provvede di ufficio il prefetto*”. È incontestato che, all'attualità, il consorzio gestisca beni che sono sicuramente di uso pubblico, non soltanto le strade, che sono soggette al pubblico transito, ma anche la rete fognaria e l'illuminazione stradale. Si tratta dunque di consorzio obbligatorio, natura giuridica che si è sovrapposta a quella originaria, come peraltro nel caso di specie emerge dal relativo statuto (che espressamente qualifica il Consorzio come *obbligatorio ai sensi dell'art. 14 della legge 12 febbraio 1958, n. 126; ente pubblico riconosciuto con atto della Giunta provinciale amministrativa del 26 marzo 1956, n. 144*) e come confermato da sentenze del Consiglio di Stato (sentenza n. 3739/09) e della Corte di cassazione (sentenza n. 2598/13, n. 21593/14) oltre che del Tribunale di Velletri.

I contributi dovuti al consorzio (così come quelli dei consorzi di bonifica) ed imposti ai proprietari degli immobili che rientrano nel consorzio rientrano dunque nella categoria generale dei tributi (vds. sentenza della Corte di Cassazione sopra citata, ma anche Cass. SS.UU. 06/07/2017, n. 16693).

Resta dunque da valutare se siano corretti il procedimento di determinazione ed esazione dei tributi.

Parte ricorrente si duole del fatto che il ruolo non sarebbe stato reso esecutivo dal prefetto, così come disposto dall'art. 7 del D. L. Lgt. 1446/1918.

Invero, tale norma è stata abrogata, unitamente a tutto l'atto normativo che la contiene, dal D. L. 22.12.2008, n. 200 (*Misure urgenti in materia di semplificazione normativa*), convertito con modificazioni dalla legge 18.2.2008, n. 9, legge espressamente finalizzata a “*procedere all'abrogazione di tutte le norme primarie del precedente ordinamento costituzionale ritenute estranee ai principi dell'ordinamento giuridico attuale*” (art. 2). In assenza di una disciplina specifica, occorre dunque rifarsi ai principi generali in materia di riscossione dei tributi. Dispone al riguardo l'art. 17 del decreto legislativo 26.2.1999, n. 45, art. 17, che “*1. Salvo quanto previsto dal comma 2, si effettua mediante ruolo la riscossione coattiva delle entrate dello Stato, anche diverse dalle imposte sui redditi, e di quelle degli altri enti pubblici, anche previdenziali, esclusi quelli economici. Omissis. 3. Continua comunque ad effettuarsi mediante ruolo la riscossione delle entrate già riscosse con tale sistema in base alle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto*”. In quanto ente pubblico, il Consorzio può dunque avvalersi della riscossione mediante ruolo. Alla medesima conclusione giunge, peraltro, la stessa Agenzia delle entrate-Riscossione nel parere reso in data 19.1.2018 (prot. 318930), prodotto dalla ricorrente, che sul punto richiama l'art. 17 comma 3 del D. Lgs. 467/1999. È invece irrilevante il richiamo contenuto in tale parere all'art. 7 del D. L. Lgt. 1446/1918, che, senza tenere conto della avvenuta abrogazione di tale norma, ha soltanto il significato di rinviare alla specifica disciplina prevista per ciascun ente impositore per gli aspetti relativi alla legittimità della imposizione e alla formazione del ruolo. È poi del tutto irrilevante rispetto al presente giudizio la nota della Prefettura di Roma del 20.2.2019 (prodotta dalla

ricorrente) che, partendo oltretutto dal presupposto che l'adesione al consorzio sia facoltativa (conclusione che, come si è visto, contrasta con la statuizione delle supreme giurisdizioni), affronta la diversa problematica dei rapporti tra il comune ed il consorzio, ed in particolare quello degli oneri contributivi a carico del comune, che nel caso di specie sembrano soffrire dell'assenza di una convenzione tra i due soggetti, più volte prospettata ma mai definita.

Appare altresì corretta, anche sulla base delle indicazioni contenute nello statuto, la procedura per la determinazione del tributo, che passa attraverso una rituale approvazione del bilancio di previsione e la pubblicazione di esso. Si osserva, peraltro, che non viene proposta sul punto alcuna espressa censura se non quella relativa alla mancata dichiarazione di esecutività da parte del prefetto, invocando dunque una norma abrogata. Infine, quanto al fatto che il comune dopo aver pubblicato il bilancio lo abbia rimosso dal proprio sito *web* (come sembra emergere da alcune note di risposta rese da funzionari comunali ad uno dei consorziati), è un dato che non appare rilevante ai fini della qualificazione del tributo, e la condotta del comune va semmai inquadrata in un contesto del tutto peculiare che vede l'ente locale quale parte contrapposta al consorzio, per ragioni che qui non rilevano ma che non possono essere ritenute atte ad incidere negativamente sulla riscossione di tributi la cui finalità è chiaramente l'interesse pubblico di una vasta comunità.

Né merita alcuna considerazione la "diffida" rivolta dal segretario generale del Comune di Ardea all'ente per la riscossione, atto emesso in carenza assoluta di potere stante l'assenza di qualsiasi rapporto anche funzionale tra i due soggetti, e del tutto illegittimo in quanto volto ad impedire ad un ente pubblico (quello della riscossione) lo svolgimento di un'attività doverosa ("diffida" che 'si spiega' leggendo la cartella di pagamento, prodotta dal consorzio resistente, di cui è destinatario lo stesso comune in quanto tenuto alla contribuzione).


Alla stregua delle esposte considerazioni il ricorso va pertanto respinto.

In considerazione della novità della questione, si ritiene equa la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Rigetta il ricorso. Spese compensate.

Roma, 10.10.2019

L'estensore
Tamara De Amicis


Il Presidente
Francesco Tinelli
