

## Contributi di bonifica: riscossione a mezzo ruolo

di [Martina Di Giacomo](#)

Publicato il 2 Maggio 2024

I contributi al consorzio di bonifica non versati vanno riscossi tramite ruolo e non con ingiunzione fiscale, dato che i Consorzi di Bonifica non sono enti locali territoriali.

I contributi di bonifica, anche se rientrano nella categoria dei tributi, non fanno parte delle imposte e non possono essere riscossi tramite ingiunzione fiscale ma occorre emettere il ruolo esecutivo, affidando il carico all'esattore e successivamente notificare la cartella di pagamento. Sono **autorizzati ad utilizzare l'ingiunzione** di cui al R.D. n. 639/2010 **solo i comuni, province e i loro concessionari (enti locali), i cui tributi sono riscuotibili con ingiunzione fiscale, mentre i contributi consortili possono essere riscossi a mezzo ruolo atteso che i consorzi non sono enti locali.** In tal senso si è recentemente espressa la Corte di Giustizia Tributaria di secondo grado della Puglia.

### I contributi ai consorzi di bonifica

I consorzi di bonifica sono enti pubblici economici, la cui attività, di natura imprenditoriale, va classificata come industriale o agricola a seconda dell'attività effettivamente esercitata, posto che, salvo diversa previsione di legge, è proprio l'attività effettivamente esercitata dall'imprenditore. Come previsto dall'art. 862 codice civile, i consorzi provvedono all'esecuzione, alla manutenzione e all'esercizio delle opere di bonifica; sono costituiti con decreto del Presidente della Repubblica e, in mancanza dell'iniziativa privata, possono essere formati anche d'ufficio. Il contributo di bonifica è un onere reale, non personale ed il beneficio nasce dal rapporto inscindibile tra opera e il fondo, beneficio che apporta un incremento di valore all'immobile, dall'opera a tutela svolta dal Consorzio. L'art. 21 del R.D. 13/2/1933, n. 215, recante Nuove norme per la bonifica integrale prevede che



*“i contributi dei proprietari nella spesa di esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere pubbliche di bonifica costituiscono oneri reali sui fondi dei contribuenti... Alla riscossione dei contributi si provvede con le norme che regolano l'esazione delle imposte dirette”.*

**I contributi dei consorzi di bonifica hanno natura tributaria** (cfr Cassazione Civile SU. n. 227/2008; CTP Reggio Emilia n. 3/2005). Per tale motivo, anche la Corte Costituzionale ha affermato che i contributi consortili sono “*assimilabili*” alle entrate tributarie con riferimento ai profili procedurali della riscossione coattiva (cfr Corte Costituzionale 26/02/1998, n. 26). L’art. 59 del medesimo R.D. n. 215/1933 prevede che i consorzi di bonifica sono persone giuridiche pubbliche e svolgono la propria attività entro i limiti consentiti dalle leggi e dagli statuti. Per l’adempimento dei loro fini istituzionali essi hanno il potere di imporre contributi alle proprietà consorziate, ai quali si applicano le disposizioni dell’art. 21.

## **Il caso impugnazione dei contributi al consorzio richiesti con ingiunzione fiscale**

Nel caso di specie la società contribuente ha impugnato l’ingiunzione fiscale con cui il [Consorzio di bonifica](#) in qualità di esattore competente ha richiesto il pagamento di contributi di bonifica. La società in primo grado ha eccepito l’inapplicabilità dell’ingiunzione di cui al R.D. n. 368/1904 per la riscossione dei contributi consortili; il ricorso è stato respinto. La medesima società ha proposto appello sostenendo la fondatezza circa la illegittimità della richiesta di ingiunzione di pagamento. La Corte ha tracciato preliminarmente l’evoluzione normativa in merito ai consorzi di bonifica specificando che **dall’emanazione del R.D. n. 368/1904 i contributi sono stati riscossi con la procedura “a mezzo ruolo”**. Successivamente **il legislatore con l’art. 1, comma 224, lett. b), legge n. 244/2007, ha previsto la riscossione coattiva dei tributi e di tutte le entrate degli enti locali anche mediante ingiunzione fiscale**, in particolare nel caso in cui la riscossione è svolta in proprio dall’ente locale o mediante ruolo ex DPR n. 602/1973 se la riscossione coattiva è affidata agli agenti della riscossione. Con il successivo D.lgs. 1.12.2009 n. 179 sono state individuate le disposizioni precedenti al 1970 che dovevano rimanere in vigore; in particolare all’allegato 1 del citato decreto, alla voce 385 riguardante il regio decreto n. 215/1933, sono stati indicati gli articoli che restavano in vigore e tra questi non risulta compreso l’art. 21 che regolava il potere di iscrizione a ruolo per il recupero dei contributi in capo ai Consorzi di bonifica. Da ciò detta norma deve ritenersi compresa tra quelle abrogate, con conseguente esclusione, a decorrere dal 16 dicembre 2010, di qualsiasi potere dei Consorzi di bonifica di riscuotere contributi solo a mezzo ruolo (CTP Piacenza n. 115/2018; n. 154/2017).

## **I consorzi di bonifica non possono ricorrere all'ingiunzione fiscale**

**Gli enti locali, i cui tributi sono riscuotibili con ingiunzione fiscale (vd. art. 36 D.L. n. 248/2007 recante norme in materia di riscossione), non possono comprendere anche i consorzi in quanto sono enti pubblici economici** che esulano dagli enti territoriali disciplinati dal d lgs n. 267/2000; non sono controllati dalla Corte dei Conti e possono definiti semmai “enti di interesse esclusivamente locale”. Pertanto il contributo di bonifica, anche se rientrante nella categoria dei tributi, non fa parte delle imposte, quali l'Irap, l'addizionale regionale dei tributi locali e quindi il competente concessionario, se pur iscritto nello specifico albo, non può procedere alla riscossione del predetto contributo con le forme dell'ingiunzione fiscale. Da quanto precede, i soggetti abilitati ad utilizzare la ingiunzione del R.D n. 639/1910 sono solo gli enti territoriali 8 comuni, province e i loro concessionari. I concessionari sono enti pubblici economici ma non possono essere annoverati tra gli enti locali, tanto è vero che non sono richiamati dal citato R.D. del 1920 e la normativa successiva fa riferimento solo agli enti territoriali, comuni e province. La giurisprudenza di legittimità che affermano il valore di accertamento (e non esecutivo) dell'ingiunzione fiscale, si riferiscono alla sola esazione di tributi erariali e locali. Alla luce di quanto sopra la Corte ha accolto l'appello della società, dichiarando inammissibile l'ingiunzione fiscale e ribadendo che quest'ultima non può essere utilizzata per la riscossione dei contributi consortili.

## **Un po' di giurisprudenza di Cassazione sui contributi di bonifica**

L'inclusione dell'immobile o del fondo nel comprensorio consortile e l'approvazione del piano di classifica fondano la presunzione del vantaggio fondiario, giustificando la pretesa del contributo di bonifica, gravando sul consorziato l'onere di dimostrare l'inadempimento del Consorzio rispetto a tali presupposti (Cassazione n. 9573/2023). I consorzi di bonifica sono enti pubblici economici operanti in regime di diritto privato, sicché agli stessi è applicabile la disciplina dei licenziamenti collettivi di cui alla l. n. 223 del 1991 (Cass. n. 6086/2021).

### **Attenzione alla prescrizione in 5 anni**

Il diritto alla riscossione dei contributi consortili di bonifica (equiparabili ai tributi erariali quanto al profilo della loro imposizione ed esazione) si prescrive in dieci anni. Tale principio risponde all'orientamento emergente con la recente giurisprudenza di legittimità in tema di prescrizione del diritto alla riscossione delle imposte periodiche, ponendosi in contrasto con la tesi sostenuta da alcune pronunce di merito, secondo cui la riscossione dei tributi periodici si prescrive in cinque anni ex art. 2948, n. 4) codice civile il quale prevede che:

---

*“Si prescrive in cinque anni, in generale, tutto ciò che deve pagarsi periodicamente ad anno o in termini più brevi” (Cass. n. 13139/2022).*

### **... e un po' di giurisprudenza di merito**

La giurisprudenza di merito ha ritenuto che in tema di contributi di bonifica, **il presupposto impositivo, consistente nel vantaggio diretto ed immediato per l'immobile** (art. 860 codice civile e del R.D. n. 215 del 1933, art. 10), è desumibile dall'avvenuta approvazione del piano di classifica e dall'inclusione dell'immobile nell'esatta area di intervento consortile. Pertanto spetta al contribuente l'onere di provare l'inadempimento del consorzio agli obblighi derivanti dalle indicazioni contenute nel piano di classifica (cfr. Cassazione n. 9573/2023). Ciò posto, la soddisfazione dell'onere della prova da parte dell'appellante non poteva essere desunta dalla perizia tecnica di parte, poiché essa non era in grado di documentare l'insussistenza di benefici per il compendio immobiliare (CGT 2° gr Lazio n. 4235/2023). Il contributo consortile di bonifica, che ha natura corrispettiva, deve essere pagato soltanto se si può dimostrare un beneficio concreto ed effettivo derivante dalla bonifica stessa. La semplice inclusione dell'immobile nel perimetro del comprensorio non è sufficiente per richiedere tale contributo. **L'onere di fornire prova del beneficio procurato al fondo spetta all'ente impositore del tributo.** La decisione rappresenta un'importante vittoria per i cittadini e contribuisce a garantire una maggiore equità e giustizia nell'applicazione delle norme tributarie (CGT 2° gr Reggio Calabria n. 3331/2023). *NdR. [Quando il consorzio di bonifica non è dovuto](#)*

### **Sulla riscossione tramite ruolo**

**I contributi di bonifica sono riscossi tramite ruolo secondo le regole stabilite per l'esazione delle imposte dirette**, avvalendosi degli agenti della riscossione (cfr. Cassazione civ., sez. V, 23 aprile 2020 n. 8080). Il contributo consortile di bonifica ha natura tributaria ed è destinato ad alimentare la provvista del Consorzio, al fine di realizzare le opere di bonifica; non si pone quindi in un rapporto di corrispettività con l'attività di bonifica; al contrario, consiste non solo nella fruizione, ma anche nella fruibilità dell'attività di bonifica. Il miglioramento che deriva all'immobile del consorziato, assicura la capacità contributiva e, dunque, giustifica l'imposizione di una prestazione obbligatoria di natura tributaria (CTR Milano n. 2253/2021).

Fonte: [Sentenza CGT 2° gr Puglia n. 1362/2024.](#)

Martina Di Giacomo Giovedì 2 Maggio 2024