I Consorzi di Bonifica: regime fiscale e risvolti per i contribuenti

di Maurizio Villani

Pubblicato il 16 Giugno 2005

Continua il nostro approfondimento sui Consorzi di Bonifica affrontando il tema del regime fiscale dei contributi consortili.

Nella 1° parte dell'approfondimento sui consorzi di bonifica abbiamo parlato della disciplina generale e degli orientamenti giurisprudenziali.

In questa 2a parte parleremo di:

6. Regime fiscale dei contributi consortili.

7. Recenti sviluppi: contraddizioni nell'applicazione della Legge Regionale n. 4/2003: la sofferta approvazione dei nuovi piani di contribuenza.

8. L'urgente necessità di una riforma generale dei Consorzi di bonifica: situazione attuale dell'iter di approvazione del disegno di legge.

9. Risvolti per i contribuenti: le nuove cartelle esattoriali in arrivo. Brevi note conclusive in merito.

10. Bibliografia.

Aggiornamento di maggio 2022: in fondo all'articolo trovi anche i link per altri più recenti contenuti sui consorzi di bonifica.

6. Regime fiscale dei contributi consortili

L'art. 1, comma 1-bis del D.L. 11.4.1989, n. 125, convertito. con Legge. 2.6.1989, n. 214 stabilisce che le attività istituzionali svolte dai Consorzi di bonifica, irrigazione e miglioramento fondiario non costituiscono

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D

attività commerciale.

Quindi tali Consorzi vengono fiscalmente equiparati agli enti non commerciali di cui agli artt. 108 - 111-ter del D.P.R. 917/1986, con la conseguenza che qualsiasi somma o rimborso corrisposto ai Consorzi dallo Stato e da Enti pubblici, al pari dei contributi versati dai consorziati, non costituisce provento di natura commerciale.

Tale condizione è subordinata al fatto che il provento stesso venga richiesto nell'esercizio ed in conformità dell'attività istituzionale dei Consorzi avendo riguardo alle previsioni dello statuto e delle leggi speciali che regolano la materia.

Di conseguenza, come nel caso prospettato in quesito, non sono assoggettabili ad IRPEG i contributi consortili e gli altri proventi derivanti dall'attività di manutenzione ed esercizio delle opere di bonifica, in quanto rientranti nell'attività istituzionale dei Consorzi di cui sopra1.

Trattandosi di contributo dovuto ad un Consorzio obbligatorio, ne è, invece, prevista la deducibilità ai fini IRPEF in occasione della denuncia annuale, con le seguenti modalità:

- MODELLO 730 - Nel Quadro E , Sezione altri oneri deducibili al rigo E24 (altri oneri deducibili) con codice "4" vanno indicati i canoni, livelli, censi ed altri oneri gravanti sui redditi degli immobili
- MODELLO UNICO - Alla Sezione 2, oneri deducibili dal reddito complessivo al rigo RP25 (altri oneri deducibili) con codice "4" vanno indicati i canoni, livelli, censi ed altri oneri gravanti sui redditi degli immobili che concorrono a formare il reddito complessivo, compresi i contributi ai consorzi obbligatori per legge in dipendenza di provvedimenti della pubblica amministrazione, esclusi i contributi agricoli unificati2.

7. Sviluppi: contraddizioni nell’applicazione della Legge Regionale n. 4/2003: la sofferta approvazione dei nuovi piani di contribuenza.

Per avere un’idea della confusione in corso in sede sia legislativa che esecutiva, basti considerare i seguenti dati:

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D

- Il Consorzio Arneo, con raccomandata n. 14872 del 30/12/2003, aveva revocato la sospensione del pagamento delle cartelle esattoriali per l'anno 2003. Successivamente, anche a seguito delle proteste dei contribuenti, in data 27/02/2004, aveva ripristinato la sospensione.

- Con delibera del 27 luglio 2004, n.820 la Giunta Regionale scioglieva e commissariava gli organi gestionali del Consorzio di bonifica dell'Arneo e contemporaneamente disponeva che la deliberazione fosse sottoposta al Consiglio Regionale ai sensi dell'art. 11 della Legge Regionale 31 /05/1980, n. 154.

- Nello stesso giorno, con delibera n. 183, il Consiglio Regionale votava a favore dei nuovi piani di contribuenza presentati dai due Consorzi della Capitanata, (redatti nel rispetto della Legge Regionale 4/03).

- Curiosamente, però, venivano contestualmente approvati anche i piani di contribuenza presentati dai Consorzi di Bonifica "Ugento Li Foggi" ed "Arneo", nonostante la grande maggioranza dei Comuni ricadenti nei rispettivi Comprensori avessero espresso parere negativo sulle proposte di piano presentate e richiesto la modifica dei criteri di riparto e l'esonero del proprio territorio dalla contribuenza3. La delibera del Consiglio Regionale, pertanto, veniva adottata in palese violazione dell'art. 16 della Legge Regionale n. 4 del 2003, a norma della quale la riformulazione del piano di contribuenza deve avvenire di concerto con i Comuni inclusi nel Comprensorio del Consorzio.

- Il 7 ottobre 2004 la terza sezione del Tar Puglia, sede di Bari, annullava il provvedimento di commissariamento effettuato dalla Giunta Regionale.

- Con le recentissime sentenze n. 2952 e 2963 del 26 maggio 2005 il TAR Sezione Prima di Lecce ha accolto il ricorso dei Comuni di Carpignano Salentino e Andrano per l'annullamento del piano di riparto presentato dal Consorzio di Bonifica Ugento e Li Foggi e approvato dal Consiglio Regionale con la delibera n. 183 del 27 luglio 2004.
E' evidente che, prescindendo da qualsiasi orientamento politico che qui si è ben lungi dall'assumere, il provvedimento adottato dal Consiglio Regionale è suscettibile di totale censura, in quanto adottato in palese violazione dell'art. 16 della Legge Regionale n. 4 del 2003.

- La gravità della circostanza viene confermata dalla sentenza 26 maggio 2005, n. 2952 con la quale il TAR di Lecce ha annullato il piano di contribuenza del Consorzio di bonifica Ugento e Li Foggi. Una sentenza, questa, che suscita scalpore (come testimoniato dal dibattito politico già sollevatosi) e che

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D

probabilmente avrà un séguito in altri procedimenti incoati sullo stesso argomento davanti al medesimo TAR di Lecce.

Nella motivazione si legge che il Consorzio ha proceduto senza instaurare un effettivo contraddittorio con i comuni intereressati, ossia che

> *"è mancato l'indispensabile coinvolgimento degli enti locali nella fase cruciale della formulazione della proposta, gestita dall'Amministrazione resistente in maniera completamente unilaterale…".*
>
> *"A ciò va aggiunto che (…) era necessaria in ogni caso una motivazione che desse puntualmente conto dell'avvenuta concertazione e delle ragioni per cui gli elementi di critica apportati dai Comuni non potevano essere condivisi. Anche sotto questo profilo, invece, il Consorzio e il Consiglio regionale non offrivano alcun serio e specifico argomento di replica alle obiezioni loro mosse….".*
>
> *"Con riguardo, poi, alle censure rivolte dal Comune in relazione alla mancata applicazione dell'art. 16, comma 1, l.r. 4/03 (…) il Tribunale rileva che la norma, oltre ad imporre un obbligo concernente il bilancio dei consorzi, prescrive anche una riduzione degli oneri di contribuenza, la cui ripartizione è operata con il piano in esame: in questo senso la doglianza è ammissibile e fondata, nel senso che le motivazioni addotte dal Consorzio, e cioè la modestia dell'abbattimento, tale da rendere gli oneri rettificativi addirittura superiori ai benefici derivanti per la contribuenza, non possono, per la loro assoluta genericità e astrattezza, essere ritenuta valide e condivisibili, soprattutto a fronte della puntualità della previsione legislativa".*

Tale pronuncia costituisce un precedente giurisprudenziale di portata notevolissima, destinato con ogni probabilità ad essere seguìto dallo stesso TAR e da altri organi giudicanti già investiti del compito di annullare piani di riparto quale quello dell'Arneo. Certamente è un sollecito ad approntare in tempi rapidi una riforma dei Consorzi che è ormai divenuta improrogabile.

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D

8. L'urgente necessità di una riforma generale dei Consorzi di bonifica: situazione attuale dell'iter di approvazione del disegno di legge

In merito alla auspicata riforma generale dei Consorzi di bonifica, nel Novembre 2004 hanno avuto inizio le prime audizioni della quarta commissione consiliare (Sviluppo economico) sul disegno di legge di riordino dei Consorzi di bonifica (Ddl) approvato dalla Giunta regionale e destinato alla discussione per l'approvazione definitiva in Aula4.

I lavori sono stati ritardati dai numerosi emendamenti presentati in occasione della partecipazione di sindacati, Anci, Upi, Coldiretti, Cia e Confagricoltura. In particolare l'Unione regionale degli enti di bonifica chiedeva un ripensamento profondo del Ddl di riforma approvato dalla Giunta. Esso, infatti, ridelimita i Consorzi secondo i confini amministrativi provinciali, ma crea problemi

perchè secondo la legge istitutiva del 1933 valgono i limiti dei bacini idrografici, che non seguono i confini di provincia ma quelli dei corsi d'acqua.

Dubbi anche sul sistema impositivo e di contribuenza consortile e sugli organi di autogoverno dei Consorzi5.

Il dibattito è tuttora in corso. Tra le richieste avanzate in sede di confronto politico, anche il trasferimento dei poteri e delle competenze in materia di bonifica e tutela del suolo e delle acque dalla regione alle province, con la contestuale assegnazione del personale dipendente dei Consorzi agli organici delle stesse province.

Il salentino Enzo Russo, il neo-assessore all'agricoltura del governo Vendola, alle proposte di eliminazione totale dei Consorzi di bonifica, risponde che non si possono sopprimere perché istituite con una legge dello Stato6.

> *"Apriremo subito un tavolo di concertazione e cercheremo in tempi molto rapidi di procedere alla riforma dei Consorzi di bonifica"*

ha assicurato il presidente della Regione Puglia, Nichi Vendola, parlando con i giornalisti a margine dell' incontro convocato per presentare la nuova giunta regionale7.

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D

9. Risvolti per i contribuenti: le nuove cartelle esattoriali in arrivo

Brevi note conclusive in merito

Nel frattempo, il vero risultato di tutta questa attività politica è che a breve i contribuenti riceveranno non solo le cartelle relative all'anno 2003 e 2004, ma anche quelle non pagate e riferite agli anni 2000/2001 e 2002, prima annullate, poi sospese in attesa che venissero varati, di concerto con i comuni, i piani di contribuenza, e, infine, ripristinate con la delibera del Consiglio Regionale del 27 luglio 2004.

In attesa che sia approvata la legge di riforma sui Consorzi di bonifica, occorre che il contribuente faccia attenzione a tutelarsi da cartelle esattoriali illegittime.

Dalla giurisprudenza sopra riportata emerge chiaramente come requisito imprescindibile della richiesta di pagamento dei contributi consortili debba essere la dimostrazione dei vantaggi specifici e diretti per il contribuente.

Inoltre, è applicabile la Legge 27 luglio 2000, n. 2128 (c.d. Statuto del Contribuente). In particolare, il disposto dell'art. 7 (Chiarezza e motivazione degli atti) stabilisce che gli atti dell'amministrazione finanziaria sono motivati secondo quanto prescritto dall'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 2419, concernente la motivazione dei provvedimenti amministrativi, indicando i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione. Se nella motivazione si fa riferimento ad un altro atto, questo deve essere allegato all'atto che lo richiama.

Gli atti dell'amministrazione finanziaria e dei concessionari della riscossione devono tassativamente indicare:

a. l'ufficio presso il quale è possibile ottenere informazioni complete in merito all'atto notificato o comunicato e il responsabile del procedimento;
b. l'organo o l'autorità amministrativa presso i quali è possibile promuovere un riesame anche nel merito dell'atto in sede di autotutela;
c. le modalità, il termine, l'organo giurisdizionale o l'autorità amministrativa cui è possibile ricorrere in caso di atti impugnabili

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D

Sul titolo esecutivo va riportato il riferimento all'eventuale precedente atto di accertamento ovvero, in mancanza, la motivazione della pretesa tributaria.

Ciò significa che, per poter considerare assolto da parte del Consorzio l'onere della prova circa il vantaggio diretto e specifico conseguito dal contribuente in relazione all'opera di bonifica svolta, così come riconosciuto dalla giurisprudenza della Suprema Corte, l'iscrizione a ruolo dovrebbe essere preceduta da un provvedimento di accertamento o di liquidazione contenente una esaustiva motivazione ai sensi dell'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, numero 241 e la medesima motivazione dovrebbe recare il titolo esecutivo. Inoltre deve essere indicato:

- quale beneficio concreto deriverebbe all'immobile del ricorrente;
- con quale modalità e mediante quali parametri è stato calcolato l'ammontare del contributo.

In ogni caso, a mio parere, sono impugnabili tutte le cartelle emesse da quei Consorzi quali "Ugento Li Foggi" ed "Arneo", i cui piani di contribuenza sono stati approvati senza l'approvazione dei Comuni inclusi nel relativo Comprensorio, in palese violazione dell'art. 16 della Legge Regionale n. 04 del 07/03/2003.

Circostanza confermata dalle sentenza 2952 e 2963 del 26 maggio 2005 con le quali il TAR Sezione Prima di Lecce ha annullato il piano di riparto del Consorzio di bonifica Ugento e Li Foggi.

10. BIBLIOGRAFIA

- www.consumatori.it/edilizia/edil_02_10_01.htm

- CIAVARELLA, Il potere impositivo dei consorzi di bonifica, in La Rivista di finanza, marzo 2005, pagg. 3-6.

- CHINETTI, "I contributi a favore dei consorzi di bonifica", in Corriere tributario, 33, 1998, pagg. 2465-2468.

- PROPERSI, "Consorzi di bonifica: il legislatore ne riconosce la non commercialità", in L'informatore Pirola,

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D

n. 3, 1991, pag. 251 e segg.; ROSSI, “I consorzi di bonifica: le novità della legge n. 165/1990” in Informazioni aziendali e professionali; n. 2, 1991, pag. 129 e segg.

- ANNI, “Consorzi di bonifica: sospensione dei ruoli da parte dell’A.G.O.”, in Corriere Tributario, 1998, n.21, pagg. 1617-1621.

- TESAURO, "Giurisprudenza Sistematica di Diritto Tributario", UTET; TINDARO BAGLIONE, MARCO MICCINESI, SERGIO MENCHINI, "Il nuovo processo Tributario", Commentario Giuffrè.

- FRIZZERA in "La Settimana Fiscale", n. 45/2000 edita da "IL SOLE 24 ORE" - Redazione di Trento; v. anche

- www.bonificarimini.it

- RUTIGLIANO “Consorzi di bonifica - La Regione stanzia sei milioni per gli stipendi dei dipendenti, in arretrato da undici mesi. Una goccia in attesa della riforma”, in testata giornalistica Sud del 03-12-2004”

- Sito Ufficiale Regione Puglia: Comunicati stampa. “Quarta commissione: prima tornata di audizioni sui Consorzi di bonifica” di Domenica, 21 Novembre 2004.

- Sito Ufficiale Regione Puglia: Comunicati stampa “Consorzi di bonifica: emendamenti al disegno di legge” di Giovedì, 25 Novembre 2004.

- TR news 06 maggio 2005

- Sito Ufficiale ANSA, articolo dell’11/05/2005

Ti possono interessare anche:

Il consorzio di bonifica questo sconosciuto

Consorzio di bonifica e applicazione dei contributi secondo la giurisprudenza di Cassazione

Se il contribuente contesta il consorzio di bonifica l’onere della prova grava sul consorzio

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D

Quando il consorzio di bonifica non è dovuto. Una sentenza di Cassazione

CTR Puglia: il consorzio di bonifica si paga solo se bonifica

NOTE

1 Fonte: FRIZZERA in "La Settimana Fiscale" -, n. 45/2000 edita da "IL SOLE 24 ORE" - Redazione di Trento; v. anche CIAVARELLA, “Il potere impositivo dei consorzi di bonifica”, in La rivista di finanza, marzo 2005, pag. 6;

2 Cfr www.bonificarimini.it

3 Sull’argomento cfr. RUTIGLIANO “Consorzi di bonifica - La Regione stanzia sei milioni per gli stipendi dei dipendenti, in arretrato da undici mesi. Una goccia in attesa della riforma”, in testata giornalistica Sud del 03-12- 2004”

4 Fonte Sito Ufficiale Regione Puglia: Comunicati stampa. “Quarta commissione: prima tornata di audizioni sui Consorzi di bonifica” di Domenica, 21 Novembre 2004.

5 Fonte Sito Ufficiale Regione Puglia: Comunicati stampa “Consorzi di bonifica: emendamenti al disegno di legge” di Giovedì, 25 Novembre 2004.

6 Fonte: TR news 06 maggio 2005

7 Fonte: Sito Ufficiale ANSA, articolo dell’11/05/2005

8 Legge 27 luglio 2000, n. 212 "Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente" (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 177 del 31 luglio 2000)

9 Legge 7 agosto 1990, n. 241 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.” (Pubblicata in G. U. 18 agosto 1990, n. 192)

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D