

# Il commercialista telematico

## I CONSORZI DI BONIFICA

a cura di: AVV. MAURIZIO VILLANI

### 2' parte

*SOMMARIO: 1. Normativa di riferimento. 2. Brevi premesse sulle problematiche inerenti i Consorzi di bonifica. 3. Profili generali della disciplina in materia di Consorzi di bonifica. 4. Il trasferimento alle Regioni della competenza in tema di tutela del territorio e bonifica: la legislazione regionale. 5. Orientamenti giurisprudenziali. 5.1. Aspetti problematici relativi alla giurisdizione e ai presupposti dell'imponibilità del contributo consortile. Considerazioni in merito alle principali sentenze della Corte di Cassazione. 5.2. Giurisprudenza in tema di presupposti di imponibilità del contributo consortile. 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 contribuzione. 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.*

#### ***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 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.

# Il commercialista telematico

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 sopra<sup>1</sup>.

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 unificati<sup>2</sup>.

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

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

---

<sup>1</sup> 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;

# Il commercialista telematico

- 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 contribuenza<sup>3</sup>. 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.

---

<sup>2</sup> Cfr [www.bonificarimini.it](http://www.bonificarimini.it)

<sup>3</sup> 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”

# Il commercialista telematico

- 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 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

## Il commercialista telematico

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 ritenute 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 seguito 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.

### *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 Aula<sup>4</sup>. 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

---

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

# Il commercialista telematico

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 contribuzione consortile e sugli organi di autogoverno dei Consorzi<sup>5</sup>.

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 Stato<sup>6</sup>.

"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 regionale<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Fonte Sito Ufficiale Regione Puglia: Comunicati stampa "Consorzi di bonifica: emendamenti al disegno di legge" di Giovedì, 25 Novembre 2004.

<sup>6</sup> Fonte: TR news 06 maggio 2005

<sup>7</sup> Fonte: Sito Ufficiale ANSA, articolo dell'11/05/2005

# Il commercialista telematico

## **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. 212<sup>8</sup> (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. 241<sup>9</sup>, 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;

---

<sup>8</sup> **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)

<sup>9</sup> **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)

# Il commercialista telematico

c) le modalità, il termine, l'organo giurisdizionale o l'autorità amministrativa cui è possibile ricorrere in caso di atti impugnabili.

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 contribuzione 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 sentenze 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](http://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, 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.

# Il commercialista telematico

- ANNI, "Consorti di bonifica: sospensione dei ruoli da parte dell'A.G.O.", in Corriere Tributario, 1998, n.21, pagg. 1617-1621.
- TESAURO, "Giurisprudenza Sistemica 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](http://www.bonificarimini.it)
- RUTIGLIANO "Consorti di bonifica - La Regione stanza 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 Consorti di bonifica" di Domenica, 21 Novembre 2004.
- Sito Ufficiale Regione Puglia: Comunicati stampa "Consorti 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

Lecce, giugno 2005

**AVV. MAURIZIO VILLANI**  
**Avvocato Tributarista in Lecce**  
componente del Consiglio dell'Unione Nazionale  
delle Camere degli Avvocati Tributaristi  
[www.studiotributariovillani.it](http://www.studiotributariovillani.it) - e-mail [avvocato@studiotributariovillani.it](mailto:avvocato@studiotributariovillani.it)