

# Il commercialista telematico

## I CONSORZI DI BONIFICA

a cura di: **AVV. MAURIZIO VILLANI**

### 1' 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 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.

#### *1. Normativa di riferimento.*

##### **Legislazione nazionale:**

- **R.D. n. 215 del 13 febbraio 1933:** *“Nuove norme per la bonifica integrale”*.
- **Codice Civile:** LIBRO TERZO: “Della proprietà” – TITOLO II – CAPO II - SEZIONE III: *“Della bonifica integrale”*.
- **Decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11:** *“Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici”* (pubblicato in Suppl. ordinario alla Gazz. Uff., 19 febbraio 1972, n. 46).
- **D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616:** *“Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382”* (Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 28 agosto 1977, n. 234, S.O.)

# Il commercialista telematico

## Legislazione Regione Puglia:

- **LEGGE REGIONALE 7 marzo 2003, n. 4:** "Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005 della Regione Puglia" (Pubblicato in Bollettino Ufficiale Regione Puglia il 11/03/2003).
- **Legge regionale del 25 agosto 2003, n. 19** *“Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2003”* (pubblicata in Bollettino Ufficiale Regione Puglia n. 100 del 1 settembre 2003).
- **Legge Regionale 10 ottobre 2003, n. 23** *“Disposizioni urgenti in materia di Consorzi di bonifica e di personale forestale”* (Pubblicata in Bollettino Regionale n. 116 del 14 ottobre 2003).
- **Legge Regionale 1 dicembre 2004, n. 22** *“Addizionale regionale IRPEF e misure finanziarie straordinarie per i Consorzi di bonifica”* (pubblicata in Bollettino Ufficiale Regione Puglia n. 143 del 01 dicembre 2004).
- **Legge Regionale 22 febbraio 2005 n. 3** *“Disposizioni regionali in materia di espropriazioni per pubblica utilità e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005”* (pubblicata in Bollettino Ufficiale Regione Puglia n. 32 del 25/02/2005).

## **2. Brevi premesse sulle problematiche inerenti i Consorzi di bonifica.**

Resta in attesa di una definitiva sistemazione la materia dei contributi imposti dai Consorzi di bonifica a carico di centinaia di migliaia di cittadini che, pur se abitanti in grandi centri urbani, continuano a subire l'ingiustificata imposizione di un tributo anacronistico, introdotto quasi un secolo fa per tassare i proprietari terrieri che avevano tratto benefici dalle bonifiche delle paludi. Il contributo non solo è sopravvissuto a tutte le riforme fiscali, ma si è dilatato fino a colpire anche i proprietari di immobili situati in zone ove non ci sono mai state paludi ma, curiosamente, i Consorzi di bonifica esistono ugualmente. La cartella esattoriale viene notificata tutti gli anni a milioni di italiani, per il semplice motivo che la generica dizione "immobili", introdotta per la

## Il commercialista telematico

prima volta dal **Regio Decreto n. 215 del 1933**<sup>1</sup> in luogo della precedente dizione “terreni” adottata dal precedente **Regio Decreto del 1904, n. 368**<sup>2</sup>, comprende anche gli edifici urbani.

Si tratta evidentemente di una contraddizione in termini perché vengono ricompresi nelle categorie imponibili anche normali appartamenti costruiti dopo le bonifiche, nei confronti delle quali è ormai venuta meno ogni possibilità di beneficio. A ciò si aggiunga che chi ha comprato la casa ha già pagato l'eventuale incremento di valore al costruttore, l'unico che ha avuto “un beneficio diretto e specifico” dalla bonifica e dalle eventuali opere di manutenzione ambientale<sup>3</sup>.

Ingiustificato appare, tra l'altro, il privilegio dell'iscrizione a ruolo e delle modalità procedurali inerenti alla riscossione coattiva delle imposte, di cui gode il contributo consortile. Circa la natura giuridica dei Consorzi di bonifica la Cassazione ha, infatti, più volte qualificato gli stessi come enti pubblici economici e definito gli stessi come enti non commerciali con personalità giuridica pubblica<sup>4</sup>. Tuttavia, l'articolo 17, comma 1, del D.Lgs. n. 46/1999<sup>5</sup> sul riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, modificato dal D.L. n. 138/2002<sup>6</sup>, stabilisce che “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”. Di qui i dubbi circa la legittimità delle cartelle esattoriali in esame.

---

<sup>1</sup> **R.D. n. 215 del 13 febbraio 1933**: “Nuove norme per la bonifica integrale” (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 4 aprile 1933, n. 79).

<sup>2</sup> **Regio Decreto 8 maggio 1904, n. 368** “Regolamento sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi”.

<sup>3</sup> Fonte: [www.consumatori.it/edilizia/edil\\_02\\_10\\_01.htm](http://www.consumatori.it/edilizia/edil_02_10_01.htm)

<sup>4</sup> Cfr. sul punto Cass. Civ., 10 marzo 1982, n. 1560.

<sup>5</sup> **Decreto Legislativo 26 febbraio 1999, n. 46** “*Riordino della disciplina della riscossione mediante ruolo, a norma dell'articolo 1 della legge 28 settembre 1998, n. 337*” (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 53 del 5 marzo 1999 - Supplemento Ordinario n. 45).

<sup>6</sup> **Decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138** “*Interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate*” (in Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 158 dell'8 luglio 2002)

# Il commercialista telematico

La questione è tornata di attualità a seguito dell'approvazione della Legge finanziaria per l'esercizio 2002, n. 448/2001<sup>7</sup>, il cui articolo 12 ha rimesso alla giurisdizione tributaria "tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie". Ciò ha incentivato migliaia di ricorsi, anche in virtù della previsione che gli stessi cittadini si potessero difendere di persona e senza l'ausilio di un difensore per quelle cause il cui valore fosse inferiore a 2500 euro<sup>8</sup>.

Al fine di comprendere la questione nella sua totalità è opportuno tracciare un breve quadro della normativa di riferimento e della più significativa giurisprudenza in materia.

### ***3. Profili generali della disciplina in materia di Consorzi di bonifica.***

I Consorzi di Bonifica, i cui ambiti territoriali sono definiti con riferimento ai bacini idrografici, garantiscono con la loro presenza sul territorio una efficace funzione di presidio e di tutela territoriale. Sono enti economici di diritto pubblico, amministrati dagli stessi consorziati, che coordinano interventi pubblici e privati nel settore delle opere idrauliche e dell'irrigazione.

Le loro finalità istituzionali sono:

- la difesa dalle esondazioni per la sicurezza della campagna e della città;
- l'irrigazione e la razionale utilizzazione del bene acqua ad usi plurimi;
- la difesa del suolo nei territori di collina e montagna;
- la vigilanza sul territorio;
- la partecipazione all'azione di pianificazione territoriale.

L'attività di bonifica del territorio e di manutenzione dello stesso è disciplinata dal vetusto, e tuttavia vigente, **R.D. 13 febbraio 1933, n. 215**<sup>9</sup>, recante "Nuove norme per la bonifica integrale", che stabilisce che sono tenuti alla contribuzione delle opere di competenza che non siano a totale

---

<sup>7</sup> Legge 28 dicembre 2001, n. 448 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)" pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 301 del 29 dicembre 2001, Suppl. Ordinario n. 285.

<sup>8</sup> Cfr **D.Lgs. 546/92** art. 12 comma 5.

<sup>9</sup> Cfr. nota 1

## Il commercialista telematico

carico dello Stato i proprietari degli immobili siti nel comprensorio che traggono beneficio dalla bonifica<sup>10</sup>.

La ripartizione della quota di spesa tra i proprietari è fatta, in via definitiva, in ragione dei benefici conseguiti per effetto delle opere di bonifica di competenza statale o di singoli gruppi, a sé stanti, di esse; e in via provvisoria sulla base di indici approssimativi e presuntivi del beneficio conseguibile. La ripartizione definitiva e gli eventuali conguagli hanno luogo dopo accertato il compimento dell'ultimo lotto di bonifica<sup>11</sup>.

Per l'adempimento di propri fini istituzionali i consorzi hanno il potere d'imporre contributi alle proprietà consorziate, i quali hanno natura di onere reale<sup>12</sup>.

Al citato Regio Decreto sono sostanzialmente informati gli **artt. 857-865 del Codice Civile**<sup>13</sup>. Con tali norme il legislatore stabilisce che possono essere dichiarati soggetti a bonifica, per il conseguimento di fini igienici, demografici, economici o di altri fini sociali, i terreni che si trovano in un comprensorio, in cui sono laghi, stagni, paludi e terre paludose, ovvero costituito da terreni montani dissestati nei riguardi idrogeologici e forestali, o da terreni estensivamente coltivati per gravi cause d'ordine fisico o sociale, i quali siano suscettibili di una radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo. A tale scopo è prevista la creazione di Consorzi tra i proprietari dei beni situati entro il perimetro del comprensorio per l'esecuzione la manutenzione e l'esercizio delle opere di bonifica o tra enti locali per la gestione di uno o più servizi e per l'esercizio associato di funzioni.

Tali Consorzi si caratterizzano per essere soggetti autonomi rispetto ai loro partecipanti e, a seconda che esista o meno un piano generale di bonifica, possono distinguersi in Consorzi di

---

<sup>10</sup> **RD 215/1933** art. 10, comma 1.

<sup>11</sup> **RD 215/1933** art. 11, comma 1 e 2

<sup>12</sup> **RD 215/1933** artt. 21 e 59.

<sup>13</sup> **Codice Civile**: LIBRO TERZO: "Della proprietà" – TITOLO II – CAPO II - SEZIONE III: "*Della bonifica integrale*".

## Il commercialista telematico

bonifica in senso proprio (aventi la natura di persone giuridiche pubbliche) ovvero Consorzi di miglioramento fondiario (aventi la natura di persone giuridiche private, salvo che siano riconducibili ad un interesse nazionale per la vastità del territorio o per l'importanza delle loro funzioni). Ai sensi dell'art. 860 c.c. i proprietari dei beni situati entro il perimetro del comprensorio sono obbligati a contribuire nella spesa necessaria per l'esecuzione la manutenzione e l'esercizio delle opere in ragione del beneficio che traggono dalla bonifica.

L'attività dei Consorzi di bonifica trova successivo riconoscimento nell'**art. 44 della Costituzione** a norma del quale, al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le Regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà.

La competenza in tema di bonifica, prima statale, è stata oggetto di trasferimento nella potestà delle Regioni ad opera del **D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11**<sup>14</sup>, che ha trasferito alle Regioni a statuto ordinario le funzioni riguardanti la bonifica integrale e montana, la classificazione e declassificazione dei comprensori di seconda categoria, e poi del **D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616**<sup>15</sup>,

---

<sup>14</sup> **Decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11:** *“Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici”* (pubblicato in Suppl. ordinario alla Gazz. Uff., 19 febbraio 1972, n. 46).

<sup>15</sup> Cfr. il **D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616:** *“Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382”* (Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 28 agosto 1977, n. 234, S.O.).

In particolare, l'art. 69 (Territori montani, foreste, conservazione del suolo) sancisce che sono trasferite alle regioni tutte le funzioni esercitate dallo Stato o da altri enti pubblici, comprese le camere di commercio, ed esclusi i comuni e le comunità montane, concernenti i territori montani, le foreste, la proprietà forestale privata, i rimboschimenti e le proprietà silvo-pastorali degli enti locali, compresi i poteri di determinazione di vincoli e gli interventi sui terreni sottoposti a vincoli. Sono inoltre trasferite alle regioni le funzioni concernenti la sistemazione idrogeologica e la conservazione del suolo, le opere di manutenzione forestale per la difesa delle coste nonché le funzioni relative alla determinazione del vincolo idrogeologico di cui al regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, ivi comprese quelle esercitate attualmente dalle camere di commercio.

L'art. 70 (Calamità naturali), inoltre, trasferisce alle regioni le funzioni amministrative esercitate dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste in materia di interventi conseguenti a calamità naturali o avversità atmosferiche di carattere eccezionale.

Sui Consorzi di bonifica in particolare l'art. 73 recita testualmente: *“Fermi restando i poteri regionali di istituzione, fusione e soppressione di cui all'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1962, n. 947, sono trasferite alle regioni le funzioni esercitate dallo Stato concernenti i consorzi di bonifica e di bonifica montana, anche interregionali. Quando si tratta di consorzi che operino in più regioni, si provvederà in base ad intese tra le regioni interessate, a norma dell'art. 8 del presente decreto.*

## Il commercialista telematico

che ha più massicciamente trasferito alle Regioni la gestione sistematica e programmatica del territorio e delle sue risorse<sup>16</sup>.

#### **4. Il trasferimento alle Regioni della competenza in tema di tutela del territorio e bonifica: la legislazione regionale.**

La prolifica produzione legislativa regionale, seguita al citato trasferimento della competenza sulla gestione del territorio dallo Stato alle Regioni, ha introdotto elementi di ulteriore novità nel panorama dei contributi consortili.

Dirompente è stata la previsione dell'**art. 16 della Legge Regionale n. 04 del 07/03/2003**<sup>17</sup> (pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia dell'11 marzo 2003) che ha dettato nuove disposizioni per il contenimento della spesa dei Consorzi di bonifica.

In base a tale norma:

- i Consorzi operanti nel territorio pugliese, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, dovevano operare variazioni al proprio bilancio, prevedendo **l'abbattimento**

---

*La classificazione, declassificazione e ripartizione di territori in consorzi di bonifica o di bonifica montana e la determinazione di bacini montani che ricadono nel territorio di due o più regioni e l'approvazione dei piani generali di bonifica e di programmi di sistemazione dei bacini montani che ricadono nel territorio di due o più regioni, spettano alle regioni interessate, che vi provvedono sulla base di intesa tra di loro. Le regioni possono costituire un ufficio comune. A tal fine, ciascuna regione determina, conformemente alle intese intervenute e a norma del proprio statuto, le funzioni, l'organizzazione, le norme di funzionamento dell'ufficio, nonché le modalità del concorso della regione nel finanziamento dell'ufficio e nell'attribuzione al medesimo del personale necessario.*

*Il trasferimento di cui all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11, comprende anche le funzioni svolte da organi collegiali centrali dello Stato".*

<sup>16</sup> Sul punto si veda, in particolare, CIAVARELLA, *Il potere impositivo dei consorzi di bonifica*, in *La Rivista di finanza*, marzo 2005, pagg. 3-6.

<sup>17</sup> **LEGGE REGIONALE 7 marzo 2003, n. 4: "Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005 della Regione Puglia"** (Pubblicato in *Bollettino Ufficiale Regione Puglia* il 11/03/2003).

Vedasi in proposito anche l'Art. 4

*(Estensione patto di stabilità interno agli enti strumentali)*

1. Per gli enti strumentali della Regione Puglia sono confermate le disposizioni contenute nell'articolo 16 della l.r. 7/2002, sul patto di stabilità interno, in adesione a quanto stabilito dall'articolo 1 della legge 16 novembre 2001, n. 405 (Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria).

2. Al fine di consentire il monitoraggio degli adempimenti relativi al patto di stabilità interno, gli enti strumentali trasmettono trimestralmente alla Regione Puglia, entro trenta giorni dalla fine del periodo di riferimento, le informazioni riguardanti sia la gestione di competenza che quella di cassa, attraverso un prospetto e con le modalità definiti con deliberazione della Giunta regionale.

3. Per l'anno 2003 agli enti strumentali è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, nonché di procedere all'avvio di bandi concorsuali per posti resisi vacanti o che si renderanno vacanti.

4. Le assunzioni di personale a tempo determinato e quelle relative a figure professionali non fungibili possono effettuarsi previa autorizzazione della Giunta regionale e a condizione che gli enti richiedenti abbiano assolto gli obblighi di cui ai commi 1 e 2 e realizzato l'equilibrio di bilancio.

5. Le disposizioni dettate dai precedenti commi sono estese ai Consorzi di bonifica operanti in Puglia.

## Il commercialista telematico

**del 30% della spesa corrente e riducendo, proporzionalmente, gli oneri di contribuenza;**

- i Consorzi dovevano adottare gli atti necessari alla **riorganizzazione** delle proprie funzioni, operando la ricognizione delle unità lavorative, con una dettagliata relazione su compiti ed obiettivi delle stesse unità, singole ed operative, individuate;
- infine i Consorzi di bonifica che avessero in vigore un piano di contribuenza approvato in data antecedente al 1° gennaio 2000 erano obbligati a **reformulare i rispettivi piani riportando gli oneri agli effettivi benefici derivanti dalle opere pubbliche di bonifica**. Il piano stabilisce i parametri per la quantificazione dei benefici e determina l'indice di contribuenza di ciascun immobile.

In tal senso, peraltro, circa la correlazione diretta tra imposizione ed effettivi benefici, la normativa si è adeguata alla costante giurisprudenza della Corte di Cassazione, anche a Sezioni Unite (sentenza n. 9493 del 23/09/1998) e Sez. Tributaria (sentenza n. 7240 del 12/05/2003).

La riformulazione del piano di contribuenza doveva avvenire di concerto con i Comuni nel cui ambito ricadono le opere, le strutture e i lavori di manutenzione del territorio e di regimazione delle acque.

Per i Consorzi di bonifica che non avessero provveduto al deposito degli ultimi tre bilanci consuntivi, qualora non vi provvedessero entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, la Giunta regionale, su proposta dell'Assessore al ramo, doveva provvedere alla **nomina di un Commissario ad acta** per assicurare l'adempimento.

Di non minore importanza è anche la successiva **Legge Regionale n. 19 del 25/08/2003**<sup>18</sup>, che

---

<sup>18</sup> **Legge regionale del 25 agosto 2003, n. 19** "Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2003" (pubblicata in Bollettino Ufficiale Regione Puglia n. 100 del 1 settembre 2003).

Si veda, in proposito anche l'Articolo 14 "Disposizioni in materia di Consorzi di bonifica":

1. Fino all'approvazione della nuova legge regionale di riordino delle norme in materia di Consorzi di bonifica e comunque fino al 31 dicembre 2003, i termini per il rinnovo del Consiglio dei delegati, di cui all'articolo 28 della legge regionale 31 maggio 1980, n. 54, sono sospesi.

2. Per effetto del disposto di cui al comma 1, è prorogato il Consiglio dei delegati dei Consorzi di bonifica di Stornara e Tara, Capitanata, Arneo, Gargano e Ugento Li Foggi.

Articolo 15 - Contributo a titolo di anticipazione ai Consorzi di bonifica

1. In considerazione dei mancati introiti dei Consorzi di bonifica a seguito dell'attuazione dell'articolo 16 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 4, lo stanziamento previsto al capitolo 112095, quale concorso regionale nelle spese consortili, di cui all'articolo 16 della l.r. 54/1980, viene incrementato di euro 7 milioni 500 mila.

2. Il finanziamento di cui al comma 1 viene erogato, in proporzione ai minori introiti subiti in relazione alla contribuenza, a titolo di anticipazione, a condizione che siano stati presentati dai Consorzi di bonifica i conti consuntivi relativi agli esercizi finanziari 2002 e precedenti.

# Il commercialista telematico

all'art. 15 ha stabilito:

- 1) un **incremento di stanziamenti** di euro 7 milioni 500 mila quale concorso regionale nelle spese consortili, in considerazione dei mancati introiti dei Consorzi di bonifica a seguito di quanto disposto dal succitato art. 16;
- 2) l'erogazione del suddetto finanziamento, in proporzione ai minori introiti subiti in relazione alla contribuenza, a titolo di anticipazione, subordinatamente alla presentazione da parte dei Consorzi di bonifica dei conti consuntivi relativi agli esercizi finanziari 2002 e precedenti;
- 3) la restituzione da parte dei Consorzi di bonifica delle somme anticipate dalla Regione Puglia, ad avvenuta riscossione dei futuri nuovi ruoli da emettere sulla base dei piani di contribuenza da approvarsi;
- 4) l'obbligo per i Consorzi di presentare, entro e non oltre il termine perentorio del 31 ottobre 2003, i nuovi piani di contribuenza, ai sensi del succitato art. 16 ed in applicazione della successiva delibera esplicativa adottata dalla Giunta Regionale; il suddetto termine del 31/10/2003 è stato, poi, prorogato eccezionalmente di trenta giorni, sino al 30/11/2003, come confermato dall'Assessore Regionale all'Agricoltura Nino Marmo;
- 5) che qualora i Consorzi di bonifica non ottemperassero a quanto sopra esposto, **il Presidente della Giunta Regionale doveva disporre**, con proprio provvedimento e su proposta dell'Assessore all'Agricoltura, **lo scioglimento degli organi amministrativi e la nomina di un Commissario presso l'ente inadempiente (art. 15, quarto comma, cit.)**.
- 6) che, infine, i Consorzi di bonifica, ad avvenuta riscossione dei nuovi ruoli da emettere sulla base dei piani di contribuenza previsti dall'articolo 16 della l.r. 4/2003, avrebbero provveduto alla restituzione delle somme anticipate dalla Regione Puglia".

Pertanto, scaduto il termine di proroga del **30/11/2003**, gli Organi regionali sopra citati **avrebbero dovuto immediatamente commissariare** i Consorzi di bonifica inadempienti, che non avessero cioè presentato il nuovo piano **di contribuenza di concerto con i Comuni di propria competenza**.

---

3. I Consorzi sono obbligati a presentare, entro e non oltre il 31 ottobre 2003, i nuovi piani di contribuenza ai sensi dell'articolo 16, comma 3, della l.r. 4/2003 e in applicazione della successiva delibera esplicativa adottata dalla Giunta regionale.

4. Qualora i Consorzi di bonifica non ottemperino a quanto previsto ai commi 2 e 3, il Presidente della Giunta regionale dispone, con proprio provvedimento e su proposta dell'Assessore all'agricoltura, lo scioglimento degli organi amministrativi e la nomina di un commissario presso l'ente inadempiente.

## Il commercialista telematico

Ed, infatti, con nota prot. n. 28/1792/SP dell'01 agosto 2003, l'Assessorato all'Agricoltura – Ufficio Bonifiche della Regione Puglia – **imponessa** ai Consorzi di far luogo alla **immediata sospensione delle cartelle esattoriali 2003; in caso contrario, avrebbe proceduto al commissariamento dell'Ente.**

Con successiva nota n. 28/197 del 28/01/2004, indirizzata ai Presidenti dei Consorzi di bonifica, lo stesso Assessore all'Agricoltura, scriveva: “in relazione alle numerose segnalazioni da parte di Sindaci dei Comuni ricadenti nei comprensori dei Consorzi, della sottoposizione al concerto dei piani attualmente vigenti, che risultano essere, peraltro, **provvisori**, ai sensi del combinato disposto degli artt. 11 e 16 del R.D. 215/1933 e dell'art. 10 L.R. n. 54/80, si **diffidano i Consorzi in indirizzo, nelle more della riformulazione ed approvazione dei citati piani (art. 35 L.R. n. 54/88), dall'emettere cartelle esattoriali afferenti il tributo 630 per l'anno 2003 e successivi**”.

Marginali, invero, sono i contributi offerti all'argomento dalla legislazione regionale più recente, tesa esclusivamente ad arginare, in attesa dell'approvazione del disegno di legge di riforma dei Consorzi di bonifica, gli eventuali ulteriori danni derivanti da una situazione ancora in via di definizione.

In proposito la **Legge Regionale 10 ottobre 2003, n. 23<sup>19</sup>**, all'art. 1 stabiliva che a decorrere dall'esercizio finanziario 2003, **le assegnazioni di fondi in favore dei Consorzi di bonifica** ai sensi dell'articolo 16 della legge regionale 31 maggio 1980, n. 54<sup>20</sup> e successive modificazioni e integrazioni **non erano soggette a esecuzione forzata**, a pena di nullità rilevabile anche d'ufficio dal giudice, purché venissero specificatamente destinate a:

a) pagamento delle retribuzioni al personale dipendente e dei conseguenti oneri previdenziali per i tre mesi successivi;

<sup>19</sup> **Legge Regionale 10 ottobre 2003, n. 23** “*Disposizioni urgenti in materia di Consorzi di bonifica e di personale forestale*” (Pubblicata in Bollettino Regionale n. 116 del 14 ottobre 2003)

<sup>20</sup> **L.R. 31 maggio 1980, n. 54** “*Norme in materia di determinazione dei comprensori e costituzione dei consorzi di bonifica integrale*” (pubblicata in Bollettino Ufficiale Regione Puglia del 18 giugno 1980, n. 41, suppl. ord.)

**Art. 10** (*Oneri a carico dei Consorzi*)

*Nelle spese di esercizio e manutenzione delle opere di bonifica e nelle spese di funzionamento dei Consorzi sono tenuti a contribuire i proprietari di beni immobili, agricoli ed extra agricoli nonché gli affittuari, ai sensi dell'art. 20 L. 11 febbraio 1971, n. 11, che traggono un beneficio dall'attività consortile, compresi lo Stato, la Regione, le Province ed i Comuni per i beni di loro pertinenza.*

*La ripartizione della quota di spesa è fatta in via definitiva in ragione dei benefici conseguiti per effetto dell'attività consortile e in via provvisoria sulla base di indici approssimativi e presuntivi del beneficio conseguibile.*

*I contributi dei proprietari di cui al primo comma costituiscono oneri reali sugli immobili dei contribuenti e sono esigibili con le norme ed i privilegi stabiliti per l'imposta erariale, prendendo grado immediatamente dopo tali imposte.*

*Alla riscossione dei contributi si provvede con le norme che regolano l'esazione delle imposte dirette.*

## Il commercialista telematico

- b) pagamento delle rate di mutui e di prestiti obbligazionari scadenti nel semestre in corso;
- c) espletamento di attività indispensabili a garantire il funzionamento tecnico degli impianti gestiti dai Consorzi.

A tal fine, la dichiarazione di impignorabilità doveva essere formalizzata con deliberazione da adottarsi da parte degli organi di amministrazione del Consorzio a cadenza trimestrale, da notificarsi alla Ragioneria della Regione, al Tesoriere regionale e al Tesoriere dei Consorzi di bonifica.

Le disposizioni su richiamate trovavano applicazione anche in presenza di procedure di esecuzione e di espropriazione forzata non definite alla data di entrata in vigore della legge stessa. L'art. 2 stabiliva che al personale operaio a tempo indeterminato di cui al comma 1, lettera b), dell'articolo 23 della legge regionale 4 febbraio 1997, n. 7, fino all'espletamento del concorso previsto dallo stesso articolo sarebbe stato applicato quanto previsto dall'articolo 5 della legge regionale 27 maggio 1982, n. 22.

La successiva **Legge Regionale 1 dicembre 2004, n. 22 all'art. 2<sup>21</sup>** ha adottato misure finanziarie straordinarie a favore dei Consorzi, stabilendo che:

- a) In considerazione dei tempi necessari per mettere a regime i ruoli di contribuenza dei Consorzi di bonifica di Terre d'Apulia, Stornara e Tara, Ugento li Foggi e di Arneo, a seguito dell'attuazione dell'articolo 16 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005 della Regione Puglia) e delle successive deliberazioni del Consiglio regionale in ordine ai nuovi piani di contribuenza, era autorizzato **lo stanziamento** al capitolo di nuova istituzione 112096 epigrafato "Erogazione straordinaria ai Consorzi di bonifica di Terre d'Apulia, Stornara e Tara, Ugento li Foggi e di Arneo" del bilancio per l'esercizio 2004, quale anticipazione regionale nelle spese consortili, pari a 6 milioni di euro mediante contestuale riduzione alle autorizzazioni di spesa del bilancio 2004, del capitolo 553025 per euro 5 milioni 200 mila e del capitolo 131020 per euro 800 mila.
- b) Il finanziamento doveva essere destinato **unicamente al pagamento delle retribuzioni** del personale a tempo indeterminato attualmente in servizio presso i suddetti Consorzi e dell'Unione regionale delle bonifiche, confermando quanto stabilito dall'articolo 1 della legge regionale 10 ottobre 2003, n. 23 (Disposizioni urgenti in materia di Consorzi di bonifica e di personale forestale) e successive modifiche e integrazioni.

---

<sup>21</sup> **Legge Regionale 1 dicembre 2004, n. 22** "Addizionale regionale IRPEF e misure finanziarie straordinarie per i Consorzi di bonifica" (pubblicata in Bollettino Ufficiale Regione Puglia n. 143 del 01 dicembre 2004).

## Il commercialista telematico

c) I Consorzi di bonifica, ad avvenuta riscossione dei nuovi ruoli da emettere sulla base dei ruoli di contribuzione approvati con deliberazioni del Consiglio regionale, avrebbero provveduto alla restituzione delle somme anticipate dalla Regione.

d) Le risorse di cui al comma 1 erano erogate, per le finalità di cui al comma 2, con atto del Dirigente del Settore agricoltura per dieci mensilità al Consorzio di bonifica di Arneo, per cinque mensilità al Consorzio di bonifica Terre d'Apulia, per tre mensilità ciascuno ai Consorzi di bonifica di Stornara e Tara e Ugento li Foggi, e comunque entro il limite dello stanziamento autorizzato con la legge stessa.

**La Legge Regionale 12 gennaio 2005, n. 1<sup>22</sup> all'art. 47 ha sospeso i termini per il rinnovo del Consiglio dei delegati dei Consorzi di bonifica di Stornara e Tara, Capitanata, Arneo, Gargano e Ugento Li Foggi (di cui all'articolo 28 della legge regionale 31 maggio 1980, n. 54) fino all'approvazione della nuova legge regionale di riordino delle norme in materia di Consorzi di bonifica e comunque fino al 30 giugno 2005.**

Infine lo scorso **22 febbraio 2005, la Legge Regionale n. 3<sup>23</sup>**, in materia di variazioni al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005, all'art. 30 ha disposto un'ultima **erogazione** di

---

<sup>22</sup> **Legge Regionale 12 gennaio 2005, n. 1** "Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2005 e bilancio pluriennale 2005 - 2007 della Regione Puglia" (pubblicata in Bollettino Ufficiale Regione Puglia n. 6 del 13/01/2005).

"Art. 47

(Sospensione temporanea dei termini per il rinnovo dei Consigli dei delegati dei Consorzi di bonifica)

1. Fino all'approvazione della nuova legge regionale di riordino delle norme in materia di Consorzi di bonifica e comunque fino al 30 giugno 2005, i termini per il rinnovo del Consiglio dei delegati di cui all'articolo 28 della legge regionale 31 maggio 1980, n. 54 (Norme in materia di determinazione dei comprensori e costituzione dei Consorzi di bonifica integrale), sono sospesi.

2. Per effetto del disposto di cui al comma 1, sono prorogati i Consigli dei delegati dei Consorzi di bonifica di Stornara e Tara, Capitanata, Arneo, Gargano e Ugento Li Foggi".

<sup>23</sup> **Legge Regionale 22 febbraio 2005 n. 3** "Disposizioni regionali in materia di espropriazioni per pubblica utilità e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005" (pubblicata in Bollettino Ufficiale Regione Puglia n. 32 del 25/02/2005).

TITOLO II

VARIAZIONI AL BILANCIO DI PREVISIONE PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2005

Art. 30

(Erogazione contributo straordinario, a titolo di anticipazione, ai Consorzi di bonifica)

1. Per garantire la prosecuzione delle attività e il perseguimento delle finalità di pubblico interesse, la Regione provvede a erogare in favore dei Consorzi di bonifica pugliesi un contributo straordinario, quale anticipazione regionale nelle spese consortili, da ripartire in proporzione all'ammontare delle retribuzioni maturate e non corrisposte, alla data di entrata in vigore della presente legge, al personale dipendente con rapporto di lavoro a tempo indeterminato in servizio presso i Consorzi e l'Unione regionale delle bonifiche. Restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 1 della legge regionale 10 ottobre 2003, n. 23 (Disposizioni urgenti in materia di Consorzi di bonifica e di personale forestale).

# Il commercialista telematico

contributi straordinari di euro 3 milioni 500 mila da parte della Regione ai Consorzi di bonifica, a titolo di anticipazione, nelle spese consortili, da ripartire in proporzione all'ammontare delle retribuzioni maturate e non corrisposte personale dipendente con rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Le vicende successive sono parte di una cronaca della quale ci riserviamo di parlare nei successivi §§ 6 e 7.

## 5. Orientamenti giurisprudenziali.

Assai ricca è la produzione giurisprudenziale che, in tema di consorzi di bonifica, ha cercato di apportare chiarezza in una materia contrassegnata e tormentata da troppe lacune normative in relazione ai mutamenti sociali e territoriali.

### 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.

Come si accennava nella prefazione, un problema sul quale a lungo si sono alternate differenti opinioni giurisprudenziali è quello della competenza a giudicare delle controversie che sorgono sul contributo consortile.

La problematica di fondo è preliminarmente connessa alla **natura tributaria** o meno da attribuirsi al concetto di contributi consortili<sup>24</sup>.

- L'Amministrazione finanziaria ha per lungo tempo ritenuto che i contributi consortili non avessero natura tributaria, ma fossero, invece, semplici corrispettivi che i consorzi percepiscono a fronte dei servizi – istituzionali o straordinari - resi ai proprietari dei terreni<sup>25</sup>.

---

2. I Consorzi di bonifica, ad avvenuta riscossione dei nuovi ruoli, provvedono alla restituzione delle somme anticipate dalla Regione.

3. Per le finalità di cui al comma 1 è autorizzata la spesa di euro 3 milioni 500 mila. Al relativo onere si provvede mediante lo stanziamento di pari importo sul capitolo 112096 - unità previsionale di base 4.3.1 - del bilancio regionale dell'esercizio finanziario 2005 e corrispondente riduzione di euro 1 milione della dotazione del capitolo 112095 - unità previsionale di base 4.3.1 - e di euro 2 milioni 500 mila della dotazione del capitolo 1121028 - unità previsionale di base 3.2.1.

<sup>24</sup> Sull'argomento vedi anche CHINETTI, "I contributi a favore dei consorzi di bonifica", in Corriere tributario, 33, 1998, pagg. 2465-2468.

<sup>25</sup> Tale posizione è stata chiaramente affermata nelle risoluzioni della soppressa Direzione Generale delle Tasse e delle Imposte Indirette sugli Affari nn.504429 del 6 dicembre 1973, 383882 del 14 febbraio 1977, 410988 del 25

## Il commercialista telematico

- La giurisprudenza ha peraltro espresso, nel corso del tempo, posizioni difformi da quelle dell'Amministrazione finanziaria. In particolare, la sentenza della Corte di Cassazione, sez. I, n. 662/1412 del 4 dicembre 1978/30 gennaio 1979, ha affermato che i contributi imposti dai consorzi di bonifica ai proprietari dei terreni, ai sensi degli artt. 864 del c.c. e 54 del Regio Decreto 13 febbraio 1933, n. 215, rappresentano prestazioni di natura tributaria<sup>26</sup>. Tale orientamento giurisprudenziale sembrerebbe, peraltro, confermato anche dalla Corte Costituzionale la quale, con la recente sentenza n. 26 del 26 febbraio 1998, nel ritenere detti contributi assimilabili parzialmente e limitatamente alle entrate tributarie, non ha riconosciuto esplicitamente la loro natura commerciale<sup>27</sup>.

Altrettanto problematico era l'aspetto relativo a quale organo giudicante dovesse essere investito della **potestà di giudicare** tali controversie.

- Le controversie in tema di contributi dovuti ai consorzi di bonifica erano state inizialmente devolute a due diversi giudici, ovvero al giudice ordinario o al giudice amministrativo a seconda che venisse contestata l'esistenza stessa del potere impositivo, o, più semplicemente, il concreto esercizio del potere impositivo da parte del consorzio (Cass., SS. UU., 24.11.1993 n. 11608).
- Un orientamento giurisprudenziale si era formato in riferimento al fatto che la legge istitutiva dei suddetti contributi faceva rinvio alle norme sulla riscossione delle imposte dirette, per affermare il difetto di giurisdizione dell'AGO ai sensi dell'art. 54 D.P.R. 602/73 e riservare esclusivamente all'allora Intendente di Finanza il potere di sospensione della riscossione dei tributi accertati ed iscritti al ruolo<sup>28</sup>.

---

ottobre 1979, 390649 del 18 maggio 1984, 361553 del 15 maggio 1987, 550643 del 24 novembre 1988, 500164 del 20 aprile 1991.

<sup>26</sup> In particolare, la sentenza della Corte di Cassazione, sez. 1a, n. 662/1412 del 4 dicembre 1978/30 gennaio 1979, ha affermato che i contributi imposti dai consorzi di bonifica ai proprietari dei terreni, ai sensi degli artt. 864 del c.c. e 54 del Regio Decreto 13 febbraio 1933, n. 215, rappresentano prestazioni di natura tributaria, con la conseguenza che ai servizi di riscossione dei medesimi va applicato il trattamento di esenzione da IVA previsto dal citato art. 10, n. 5), del D.P.R. n. 633 del 1972. Il medesimo orientamento è stato ribadito in seguito da altre pronunce della Suprema Corte (Sez. Un. 4 febbraio 1993, n. 1396; Sez. 1a 29 settembre 1997, n. 9534; Sez. Un. 12 febbraio 1988, n. 1501; Sez. Un. 26 giugno 1998, n. 9493) e di vari tribunali (es. Tribunale di Firenze, 24 dicembre 1997, n. 4003).

<sup>27</sup> Cfr PROPERSI, "Consorti 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.

<sup>28</sup> Nella stessa direzione cfr. Cass, SS.UU. 12 febbraio 1988, n. 1501 (in *l'Esattore*, 1988, pag. 63); 30 gennaio 1979, n. 662 (in *l'Esattore*, 1988, pag. 446); 24 novembre 1993, n. 11608 (in *Rep. Foro it.*, 1991, col. 25, n. 101).

## Il commercialista telematico

A seguito della citata sentenza della Corte Costituzionale 26 febbraio 1998, n. 26 (che ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del R.D. 215/33 nella parte in cui, rimandando alle norme per l'esazione delle imposte dirette, non consente all'A.G.O. di sospendere i ruoli esattoriali in caso di contestazione del debitore) si era giunti alla convinzione che competente fosse il giudice ordinario in relazione al valore della causa<sup>29</sup>.

- Ciò fino a quando il D.Lgs. n. 546 del 1992<sup>30</sup>, all'art. 2, non ha espressamente attribuito alle Commissioni tributarie una serie di competenze.
- Il quadro normativo è stato ulteriormente modificato a seguito dell'entrata in vigore - avvenuta per disposizione espressa a partire dal primo gennaio 2002 (art. 79, comma terzo) - della L. 28 dicembre 2001, n. 448, che, al secondo comma dell'art. 12, ridetermina l'oggetto della giurisdizione tributaria sostituendo a tal fine l'art. 2 del citato D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546. A differenza di quanto avveniva nel testo precedente, che elencava positivamente singole imposte, la nuova formulazione stabilisce in via generale che "appartengono alla giurisdizione tributaria tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie", e ne esclude solamente alcune eccezioni specifiche (in materia esecutiva).

Pertanto, per effetto della modifica legislativa, a partire appunto dal primo gennaio 2002 le controversie in materia di contributi consortili sono state attribuite alla cognizione del Giudice tributario e non più a quella del Tribunale ordinario.

- Ancora in tempi recenti sussiste giurisprudenza contraria: la sentenza della **Cassazione 15/03/2004 n. 5261** afferma che i contributi spettanti ai consorzi di bonifica ed imposti ai singoli proprietari per le spese di esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere di bonifica e miglioramento fondiario appartengono alla categoria generale dei tributi. Da ciò consegue che la competenza *ratione materiae* a conoscere della domanda con la quale il contribuente chiede la restituzione delle somme versate a tale titolo rientra, ai sensi del secondo comma dell'art. 9 c. p. c., nella giurisdizione ordinaria, e, all'interno di essa, nella competenza del Tribunale<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Cfr. ANNI, "Consorti di bonifica: sospensione dei ruoli da parte dell'A.G.O.", in *Corriere Tributario*, 1998, n.21, pagg. 1617-1621.

<sup>30</sup> **D.Lgs. n. 546 del 31 dicembre 1992** "Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n.413" (pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 9 del 13 gennaio 1993).

<sup>31</sup> In analoga direzione anche Cass. civ., 26 ottobre 2000, n. 14099; Cass. civ., primo febbraio 2000, n. 1092.

## Il commercialista telematico

- Di uguale opinione la sentenza **24.09.2004, n. 19208 della Cassazione Sezione Tributaria civile** che, richiamandosi alla sentenza 23 settembre 1998, n. 9493 delle Sezioni Unite della Cassazione, riafferma la giurisdizione ordinaria<sup>32</sup> ai sensi dell'art. 9, comma 2, c.p.c.. Restano, naturalmente, ininfluenti sui processi in corso ratione temporis, a norma dell'art. 5 c. p.c. le modifiche legislative introdotte dall'art. 12 della L. 28 dicembre 2001, n. 448.

Tuttavia, alla luce della vigente normativa e delle più recenti interpretazioni, la questione attinente l'asserito difetto di giurisdizione delle commissioni tributarie in ordine alle controversie afferenti i tributi consortili è tuttavia ormai superata.

- Secondo la **dottrina prevalente** (fra gli altri: Fantozzi, Micheli, Trimeloni M. Ingrosso, Batistoni Ferrara-Grippa Salvetti, Sacchetto, Di Pietro, Fichera, Tesauro<sup>33</sup>) il tributo viene concepito come “una prestazione patrimoniale imposta caratterizzata dall'attitudine a determinare il concorso alle pubbliche spese”. Ciò sarebbe già sufficiente a ricomprendere il contributo in esame nella casistica di cui alla sopraccitata Legge 28 dicembre 2001, n. 448.
- L'indubitabile natura tributaria dei contributi imposti dagli stessi consorzi è, infine, definitivamente sancita in una ormai consolidata giurisprudenza in materia<sup>34</sup> nonché nella posizione recentemente assunta in merito dalla stessa Amministrazione Finanziaria con la **circolare Min. Fin. n. 52/E del 26 febbraio 1999**.

---

<sup>32</sup> Nelle medesima direzione si vedano le sentenze della Cassazione: 23 settembre 1998, n. 9493 delle Sezioni Unite, nonché successivamente le sentenze 5 maggio 1999, n. 4474, 22 novembre 2001, n. 14789, 26 marzo 2002, n. 4337, 12 aprile 2002 n. 5282 e numerose altre.

<sup>33</sup> Sull'argomento si veda: TESAURO, *"Giurisprudenza Sistemica di Diritto Tributario"*, UTET; TINDARO BAGLIONE, MARCO MICCINESI, SERGIO MENCHINI, *"Il nuovo processo Tributario"*, Commentario Giuffrè.

<sup>34</sup> Cfr.; Commissione Tributaria Provinciale di Padova, sez. 1<sup>a</sup>, n. 174 del 21.01.1997. Dello stesso avviso: Commissione Tributaria Regionale della Toscana, sez. 10, n. 128 del 31.05.1999; Cassazione, SS.UU., 18.06.1986 n. 4081; Cassazione, SS.UU., 14.07.1986 n. 4542; Cassazione, SS.UU., 12.02.1988 n. 1501; Cassazione, SS.UU., 10.03.1992 n. 2852; Cassazione, SS.UU., 04.02.1993 n. 1396; Cassazione, SS.UU., 24.11.1993 n. 11608; Cassazione, SS.UU., 496/1999, Cassazione, SS.UU., 1985/2000, Cassazione, SS.UU., 1093/2000; Corte di Cassazione, sez. tributaria, 24.02.2002 n. 2735; Corte di Cassazione, sez. tributaria, 08.03.2002 n. 3422; Corte di Cassazione, sez. tributaria, 25.09.2001 n. 12027 ; Corte di Cassazione, sez. tributaria, 10.02.2001 n. 1936.

## Il commercialista telematico

In quest'ultima si afferma che, in considerazione delle numerose sentenze con le quali i Tribunali condannano gli enti concessionari della riscossione a restituire ai consorzi l'IVA ad essi addebitata, relativa agli aggi per il servizio di riscossione dei contributi, e condannano, altresì, l'Amministrazione Finanziaria, terzo chiamato in causa, a restituire a sua volta ai concessionari convenuti l'imposta da questi ultimi versata all'erario in relazione alle medesime prestazioni di riscossione, l'Avvocatura Generale dello Stato, con la nota n. CS 13820/97 del 23 marzo 1998, ha chiesto un sollecito intervento chiarificatore.

L'Avvocatura ha comunque preso posizione, con la predetta nota, nel senso di ritenere preferibile un allineamento dell'Amministrazione finanziaria all'orientamento espresso dalla giurisprudenza, e quindi un accoglimento delle tesi autorevolmente espresse dalla Corte di Cassazione, in particolare con la già richiamata sentenza n. 662/1412 del 1979. L'organo legale ha inoltre ritenuto che un peso rilevante debba essere attribuito alla circostanza che il legislatore ha espressamente escluso la natura commerciale dei contributi versati ai consorzi di bonifica (con la legge n. 53 del 28 febbraio 1983); **tale esclusione porterebbe, ad avviso dell'Avvocatura, alla affermazione della natura tributaria dei contributi** stessi, dalla quale ovviamente conseguirebbe l'esenzione da IVA, stabilita dal richiamato art. 10, n. 5), del D.P.R. n. 633 del 1972, agli aggi per le relative prestazioni di riscossione.

### *5.2. Giurisprudenza in tema di presupposti di imponibilità del contributo consortile*

Al di là delle questioni processuali ciò che ha dato maggiore occasione di confronto giurisprudenziale è, tuttavia, l'argomento dell'esigibilità dei contributi consortili sotto il profilo dei presupposti di imponibilità del tributo.

E' principio ormai pacificamente acquisito, nonostante opinioni discordanti<sup>35</sup>, che non sia sufficiente la mera inclusione dell'immobile nel territorio appartenente al Comprensorio perché si possa presumere il beneficio in favore del contribuente, richiesto dagli artt. 860 c.c. e 10 del R.D. 13 febbraio 1933, n. 215.

---

<sup>35</sup> Cfr. Cassazione Sezioni Unite n. 968/1998.

## Il commercialista telematico

Per potere assoggettare a contribuzione detti beni è, invece, necessario che gli stessi, oltre ad essere ricompresi nel perimetro di contribuenza, abbiano o possano potenzialmente conseguire un **beneficio particolare** dall'esecuzione delle opere di bonifica (in tal senso Cass. Civ. n. 7511 dell'8 luglio 1993).

Maggiori precisazioni ci vengono offerte dalla Cassazione a Sezioni Unite che, con la sentenza della n. 9857 del 14 ottobre 1996, sancisce che, ai fini della contribuenza, gli immobili devono conseguire un **incremento di valore direttamente riconducibile** alle opere di bonifica ed alla loro manutenzione. Il beneficio derivante dalla bonifica non è provato dalla pura e semplice inclusione del bene nel comprensorio, pur potendo essere potenziale o futuro (Cass. n. 877 del 1984), perchè non attiene al territorio nel suo complesso, ma al bene specifico di cui si tratta. Il vantaggio può essere generale, e cioè riguardante un insieme rilevante di immobili che tutti ricavano il beneficio, ma non può essere generico, in quanto altrimenti sarebbe perduta l'inerenza al fondo beneficiato, la quale è assicurata soltanto dal carattere particolare (anche se ripetuto per una pluralità di fondi) del vantaggio stesso. Non rileva il beneficio complessivo che deriva dall'esecuzione di tutte le opere di bonifica, destinate a fine di interesse generale; non rileva il miglioramento complessivo dell'igiene e della salubrità dell'aria; occorre un incremento di valore dell'immobile soggetto a contributo, in rapporto causale con le opere di bonifica (e con la loro manutenzione). Concludendo il beneficiario deve essere diretto e specifico, conseguito o conseguibile a causa della bonifica, e cioè tradursi in una "qualità" del fondo.

Illuminante è anche la sentenza n. 4144 del 4 maggio 1996 che ha introdotto il concetto di **vantaggio di tipo fondiario**, cioè strettamente incidente sull'immobile stesso (mentre è ininfluente la destinazione agricola o extra agricola del bene)<sup>36</sup>.

Sul punto si è espressa la Commissione Tributaria Regionale dell'Umbria - Sezione I, che, con sentenza del 24/03/2005 n. 12, afferma che il **beneficio di carattere fondiario** che deve interessare gli immobili soggetti al contributo obbligatorio non può essere generico perchè, diversamente, andrebbe perduta l'inerenza al fondo beneficiato e quindi verrebbe meno il carattere di onere reale che l'assoggettamento a contribuzione obbligatoria riveste.

---

<sup>36</sup> Vedi anche Cassazione Sezione Tributaria civile 12.05.2003, n. 7240 secondo cui "In diritto, invero, è pacifico (Cass., un., 14 ottobre 1996 n. 8960; id., I, 4 maggio 1996, n. 4144; cfr., altresì, Cass., un., 30 gennaio 1998 n. 968) che ai fini di ritenere conseguito o conseguibile a causa della bonifica un vantaggio diretto e specifico di un fondo incluso nel perimetro consortile e, quindi, di ritenere sussistente il potere impositivo del consorzio, è del tutto **ininfluente la destinazione agricola o extra agricola del bene**".

## **Il commercialista telematico**

Circa gli oneri probatori la sentenza n. 8960 del 14/10/1996, sottolineando la necessità di un vantaggio diretto e specifico per il singolo cespite, ha stabilito che **la sussistenza del beneficio ( che deve essere specifico e diretto, anche se non immediato) deve essere provata necessariamente dal Consorzio che richiede il pagamento dei contributi consortili.**

Coerentemente con la precedente interpretazione, recente è la sentenza della Corte di Cassazione – Sezione V del 29/09/2004 n. 19509<sup>37</sup> secondo cui il Consorzio, in mancanza della perimetrazione, è gravato **dall'onere di allegare, e quindi di provare**, l'esistenza dei concreti benefici derivanti dalle opere eseguite, non desumibili dalla semplice inclusione degli immobili nel comprensorio, ed aventi, dunque, il requisito della specificità necessario per l'esazione del contributo.

Recentissima è la sentenza della Commissione Tributaria Regionale del Lazio sez. X, n. 57 del 19/04/2005 in base alla quale l'assoggettamento impositivo di un Consorzio di bonifica, in seguito alle opere eseguite nel perimetro consortile, richiede che il terreno tragga diretto e specifico vantaggio da tali opere, mentre deve essere esclusa la ripartizione spalmata delle spese su tutti i Consorziati. **La prova delle spese, dei lavori svolti, della loro incidenza sul terreno soggetto al contributo, della ripartizione è a carico del Consorzio di bonifica.**

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)

---

<sup>37</sup> Cfr Cassazione – Sezione civile V del 29/09/2004 n. 19509, la cui massima si riporta qui di seguito: “La richiesta di ammissione della consulenza tecnica, per determinare il beneficio fondiario, va ritenuta ammissibile se non appaia finalizzata a sopperire ad omissione nell'acquisizione degli elementi di prova idonei a sostenere la domanda, bensì risulti strumentale ad appurare in concreto l'esistenza dei vantaggi, che necessariamente, data la loro natura, non potevano che essere enunciati in maniera generica, dato che non se ne poteva dimostrare la sussistenza attraverso prova testimoniale. In tali casi, va escluso che la consulenza assuma una funzione solo esplorativa, risultando strumento utile ad accertare in concreto se esistano le condizioni rappresentate in causa, non altrimenti verificabili”.