



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE  
DI TERNI SEZIONE 1

riunita con l'intervento dei Signori:

- |                          |            |         |                       |
|--------------------------|------------|---------|-----------------------|
| <input type="checkbox"/> | PALMIERI   | ANIELLO | Presidente e Relatore |
| <input type="checkbox"/> | RANCHINO   | REMO    | Giudice               |
| <input type="checkbox"/> | ZAPPITELLO | VANDINO | Giudice               |
| <input type="checkbox"/> |            |         |                       |
| <input type="checkbox"/> |            |         |                       |
| <input type="checkbox"/> |            |         |                       |
| <input type="checkbox"/> |            |         |                       |

ha emesso la seguente

SENTENZA

- sul ricorso n° 1010/08 depositato il 30/12/2008
- avverso AVVISO DI PAGAMENTO n° 0510417677 CONT. CONSORTILI 2007 contro CONS. BON. TEVERE NERA - TERNI - difeso da:

proposto dal ricorrente:

difeso da:

- sul ricorso n° 1011/08 depositato il 30/12/2008
- avverso AVVISO DI PAGAMENTO n° 0510336687 CONT. CONSORTILI 2007 contro CONS. BON. TEVERE NERA - TERNI - difeso da:

proposto dal ricorrente:

SEZIONE

N° 1

REG. GENERALE

N° 1010/08 (riunificato)

UDIENZA DEL

22/09/2009 ore 09:30

SENTENZA

N°

102.01.09

PRONUNCIATA IL:

22 SET. 2009

DEPOSITATA IN  
SEGRETARIA IL

22 OTT. 2009

Il Segretario

Dot. Stefano Settici

Consorzio di Bonifica Tevere-Nera  
Terni

Prot. n. 0008849 - A

Data: 27/10/2009 Class: 2-6-4

## Svolgimento del processo

Con separati atti l'Avv. Maurizio D'Ammando, in nome e per conto degli odierni ricorrenti, ricorreva a questa Commissione avverso gli avvisi di pagamento del Consorzio di Bonifica Tevere - Nera relativi ai contributi per l'anno 2007 concernenti immobili (urbani) siti nel Comprensorio del Consorzio.

Espondeva i seguenti motivi:

- a) Possibilità di impugnare l'avviso "bonario", costituendo una pretesa tributaria ben definita e non condizionata, ancorché accompagnata dalla sollecitazione a pagare spontaneamente per evitare spese ulteriori, e contenendo inoltre anche un "invito" a fornire "eventuali dati e elementi non considerati o valutati erroneamente nella liquidazione dei tributi".
- b) Nullità dell'avviso di pagamento, non risultando dalle bollette emesse per il pagamento del contributo consortile l'indicazione dello specifico beneficio e del bene cui si riferisce, come previsto dall'art. 20 n. 6 L. R. n. 30/2004.
- c) Insussistenza del beneficio, che, come chiarito dalla Corte di Cassazione a S. U. n. 8960/1996, deve essere "diretto e fondiario", cioè tradursi in una qualità del fondo tale da apportare un incremento di valore di esso, non rilevando il beneficio generale e complessivo derivante nel suo insieme dall'esecuzione delle "opere di tutela idraulica del territorio", di esclusivo interesse pubblico e poste dalla legislazione a totale carico pubblico. Le opere eseguite nell'interesse particolare dei singoli proprietari direttamente dal Consorzio a beneficio esclusivo dei loro fondi può comportare un onere per il privato solo nei limiti dell'effettivo beneficio ricevuto. L'onere della prova è a carico del Consorzio secondo la regola dell'art. 2697 c.c.. Gli immobili dei ricorrenti peraltro non sono stati mai interessati da alcuna opera realizzata dall'Ente, che ha sempre svolto la propria attività in zone distanti e in ogni caso diretta solo alla tutela idrogeologica del territorio nel suo complesso.



A handwritten signature or mark, possibly a stylized 'M' or 'D', located at the bottom right of the page.

- d) Finanziamento a totale carico pubblico delle opere di difesa idrogeologica eseguite, di competenza regionale - opere poste dall'art. 6 della L. R. U. n. 30/2004 a totale carico pubblico ancorché affidate al Consorzio.
- e) Esonero dal pagamento del tributo dei singoli ricorrenti, ai sensi dell'art. 14 L. 5/1/1994 n. 36 e L. R. U. 27/12/2001 n. 37, in quanto trattasi di immobili assoggettati alla tariffa del servizio idrico integrato comprensivo della quota del servizio di pubblica fognatura (cfr anche art. 155 c. 3 Codice dell'Ambiente D. Lgs n. 162/2006).

Chiedeva pertanto che questa Commissione Tributaria volesse, in via preliminare, dichiarare la nullità degli avvisi di pagamento in questione e nel merito la illegittimità e/o nullità della contribuzione richiesta e, per l'effetto, dichiarare che nulla era dovuto all'Ente impositore. Con vittoria delle spese del giudizio.


Si costituiva in giudizio il Consorzio di Bonifica Tevere – Nera in persona del presidente pro tempore e legale rappresentante, il quale – premessa una ampia esposizione della funzione dei Consorzi di Bonifica e dei loro poteri – controdeduceva:

1. Inammissibilità dei ricorsi per impugnazione dell'avviso di pagamento, che non costituisce un atto autonomamente impugnabile, non rientrando in uno degli atti tipici previsti dall'art. 19 D. Lgs n. 546/1992, bensì costituisce esclusivamente una forma di richiesta di pagamento bonario non riconducibile ad un potere pubblicistico autoritativo, per di più inviato per posta ordinaria, senza pertanto che possa determinarsi il momento iniziale dal quale far decorrere il termine di 60 giorni previsti per l'impugnabilità del provvedimento, previsto a pena di inammissibilità del ricorso dall'art. 21 D. Lgs n. 546/92.
2. Contestava gli asseriti vizi dell'avviso di pagamento, contenente tutti i dati necessari per l'individuazione dell'immobile sottoposto ad imposizione e del tipo di beneficio arrecato, gli estremi delle delibere di approvazione del Piano di Classifica e del Piano di Riparto e delle spese relative all'anno dell'imposizione (il 2007) e le modalità e i termini di impugnazione dell'atto



con riferimento a quanto prescritto dall'art. 20 comma 6 Legge Regionale n. 30/2004 e alle pronunce a Sezioni Unite della S. C. di Cassazione n.ri 26009, 26010, 26011 e 26012 del 7/10/2008. Nel contempo eccepiva il proprio difetto di legittimazione passiva, in quanto l'avviso di pagamento è un atto proprio dell'Agente delle Riscossione, così che sussiste la legittimazione passiva di questo per i vizi propri dell'avviso di pagamento, ai sensi dell'art. 10 D. Lgs n. 546/1992 (Cass. Sez. Tributaria n. 6450 del 6/5/2002), e ne chiedeva la chiamata in causa quale litisconsorzio necessario.

3. Contestava altresì l'asserita mancanza di beneficio, la presenza del Piano di Classifica regolarmente adottato e regolarmente approvato dalla Regione Umbria con delibera della Giunta Regionale n. 1155 del 9/7/2007, esonerava il Consorzio dalla dimostrazione del beneficio in quanto doveva essere il contribuente a provare che il proprio immobile non aveva ricevuto beneficio (così la S. C. di Cassazione a S. U. con la citata sentenza del 7/10/2008).



In base alla norma dell'art. 21 Legge Regionale n. 30/2004 l'esenzione dal contributo consortile richiesta dai ricorrenti è prevista solo per lo scolo delle acque e limitatamente agli immobili urbani allacciati alla pubblica fognatura, a condizione che le acque reflue trovino recapito nei canali di bonifica esclusivamente attraverso le opere e gli impianti di depurazione, e pertanto è invariato l'obbligo al pagamento del contributo di bonifica dovuto per la difesa idraulica o per lo scolo che non avvenga tramite il sistema di depurazione. Precisava che i beni indicati nel ricorso rientravano nel perimetro di contribuzione del Consorzio e il beneficio ricevuto dalle attività di manutenzione e di esercizio da questo svolte, che specificava e descriveva anche con riferimento alla cartografia allegata e alla relazione tecnica integrativa. Chiedeva, qualora non fosse ritenuta sufficiente quest'ultima, che venisse ammessa apposita C. T. U. sui fatti di causa ed il beneficio ricevuto dai beni in questione. Ricordava infine le leggi statali e regionali successive al 1998 che confermano il ruolo dei Consorzi di Bonifica e le loro funzioni.

Concludeva pertanto che questa Commissione volesse, in via pregiudiziale e principale,

- dichiarare l'inammissibilità del ricorso poiché l'avviso di pagamento non è atto impugnabile ai sensi dell'art. 19 del D. Lgs 546/1992;
- condannare il ricorrente al risarcimento dei danni nei confronti del Consorzio ai sensi dell'art. 96 c.p.c. per lite temeraria.

Nel merito:

- dichiarare il difetto di legittimazione passiva del Consorzio per quanto riguarda i vizi e le irregolarità dell'avviso di pagamento;
  - dichiarare comunque legittima e priva di vizi ed esauriente la motivazione dell'atto impugnato;
  - chiamare in causa, per l'integrazione del contraddittorio, il Concessionario della riscossione per quanto riguarda i vizi e le irregolarità dell'avviso di pagamento;
- respingere in ogni sua parte il ricorso in quanto infondato in fatto e in diritto.

in via istruttoria:

- qualora non si ritengano sufficienti le prove fornite e la documentazione depositata, di ammettersi CTU per l'accertamento della sussistenza del beneficio e dell'attività di bonifica sui beni di cui al ricorso e, in particolare, delle circostanze di fatto esposte nell'atto.

Le parti depositavano memorie. Il Consorzio di Bonifica in particolare faceva riferimento alle sentenze di questa Commissione Tributaria depositate in data 12/06/2009 che respingevano i ricorsi proposti contro il contributo consortile del 2007, così come le sentenze della Commissione Tributaria Regionale depositate in data 11/05/2009 che applicava il principio già espresso dalla Corte Suprema di Cassazione secondo cui "allorquando la cartella esattoriale emessa per la riscossione di contributi consortili sia motivata con riferimento ad un piano di classifica approvato dalla competente autorità regionale, è onere del contribuente, che



disconosca il debito, contestare specificatamente la legittimità del provvedimento”, essendo il Piano di Classifica così approvato sufficiente all’assolvimento dell’onere probatorio a carico della parte attrice (S. U. Cass. 7/10/2008 n. 26009).

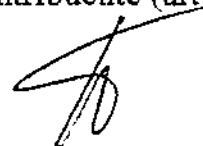
Alla pubblica udienza di discussione, previa riunione dei ricorsi, i difensori si riportavano ai propri scritti. Il difensore del Consorzio in particolare insisteva sull’eccezione di inammissibilità delle censure relative al Piano di Classifica e alle procedure di approvazione in quanto introdotte solo con la memoria di discussione e pertanto tardive. Non opponendosi il difensore dei ricorrenti depositava altresì stralcio del Regolamento S.I.I. per evidenziare che nella Provincia di Terni è vietata l’immissione delle acque bianche all’interno delle fognature. Su opposizione del difensore del Consorzio questa Commissione rigettava l’istanza di deposito della relazione tecnica ammessa dalla Commissione Tributaria Regionale di Perugia nell’appello RGR n. 380/07 e invitava le parti a concludere. Quindi questa Commissione tratteneva la causa in decisione.

#### **Motivi della decisione**

Deve in primo luogo esaminarsi l’eccezione preliminare di inammissibilità dei ricorsi avanzata dal Consorzio di Bonifica Tevere – Nera, in quanto rivolti contro gli avvisi di pagamento, che non avrebbero la natura di atti impositivi, non rientrando tra quelli previsti dall’art. 19, 1° comma D. Lgs n. 546/1992, bensì solo la natura di invito al pagamento, e non consentirebbero pertanto l’iscrizione a ruolo e l’intimazione di pagamento entro un termine, pena, in difetto, l’esecuzione forzata.

La giurisprudenza di questa Commissione Tributaria non è stata in proposito del tutto univoca nel ritenere gli avvisi di pagamento in questione impugnabili, anche se i rilievi del Consorzio appaiono invero almeno in parte condivisibili in linea teorica.

La S. C. Sezione Tributaria con la sentenza n. 4513 del 2009, ribadendo il principio già affermato con sentenza n. 21045/07, ha chiaramente ritenuto: “In tema di contenzioso tributario, l’elencazione degli “atti impugnabili”, contenuta nell’art. 19 D. Lgs n. 546 del 1992, pur dovendosi considerare tassativa, va interpretata in senso estensivo, sia in ossequio alle norme costituzionali di tutela del contribuente (art. 24 e



53 della Cost.) e di buon andamento della p. a. (art. 97 Cost.), che in conseguenza dell'allargamento della giurisdizione tributaria operato con la legge n. 448 del 2001. Ciò comporta la facoltà di ricorrere al giudice tributario avverso tutti gli atti adottati dall'ente impositore che, con l'esplicitazione delle concrete ragioni (fattuali e giuridiche) che la sorreggono, porti, comunque, a conoscenza del contribuente una ben individuata pretesa tributaria, senza necessità di attendere che la stessa, ove non sia raggiunto lo scopo dello spontaneo adempimento cui è naturaliter preordinato, si veda della forma autoritativa di uno degli atti dichiarati espressamente impugnabili dall'art. 19 citato. Sorge infatti, in capo al contribuente destinatario, già al momento della recezione della notizia, l'interesse, ex art. 100 cod. proc. civ., a chiarire, con pronuncia idonea ad acquisire effetti non più modificabili, la sua posizione in ordine alla stessa e, quindi, ad invocare una tutela giurisdizionale, comunque, di controllo della legittimità sostanziale della pretesa impositiva e/o dei connessi accessori vantati dall'ente pubblico. La mancata impugnazione da parte del contribuente di un atto non espressamente indicato dall'art. 19 citato non determina, in ogni caso, la non impugnabilità (e cioè la cristallizzazione) di quella pretesa, che va successivamente reiterata in uno degli atti tipici previsti dall'art. 19" (Cass. Sez. Trib. 15/1/2009 n. 4513).

Ritiene il Collegio, pertanto, anche in osservanza del principio della certezza del diritto e in relazione all'intervento delle Sezioni Unite della Cassazione, l'impugnabilità degli avvisi di pagamento.

2. Per quel che riguarda l'asserita insussistenza del beneficio, è opportuno ricordare che i Consorzi di Bonifica sono definiti dall'art. 862 c. 4, c.c., dall'art. 59 c. 1 del R. D. 13/02/1933 n. 215 e dall'art. 11 del L. R. Umbria 23/12/2004 n. 30 come "persone giuridiche pubbliche" che svolgono esclusivamente finalità pubblicistiche, con particolare riferimento alla progettazione, esecuzione, esercizio e manutenzione di opere pubbliche di bonifica, alla difesa del suolo, alla tutela e all'uso delle risorse idriche ed alla salvaguardia ambientale.



I Consorzi svolgono attività finalizzate sia alla realizzazione di nuove opere che alla manutenzione di quelle esistenti, allo scopo di garantire il beneficio di bonifica consistente in: a) presidio idrogeologico dei territori collinari e montani; b) difesa idraulica di bonifica dei territori di pianura; c) disponibilità irrigua. Per lo svolgimento di tali funzioni è riconosciuto dallo Stato e dalle Regioni il potere dei Consorzi di imporre contributi a carico dei proprietari di immobili agricoli ed extra-agricoli, purché ricompresi nell'ambito del comprensorio di bonifica. Tali contributi costituiscono oneri reali gravanti sui fondi dei consorziati e vengono riscossi a mezzo ruoli esattoriali, con le stesse modalità previste per la riscossione delle imposte dirette. Pertanto i contributi consortili vanno considerati prestazioni patrimoniali di natura pubblicistica, che l'Ente impositore ha il diritto di quantificare in relazione ai costi sostenuti per la realizzazione di specifiche opere, tenuto sempre conto dei benefici ricevuti dagli immobili dei consorziati. Infatti l'importo dei contributi è determinato per ogni anno sulla base delle spese sostenute per la manutenzione e l'esercizio delle opere e per il funzionamento dell'Ente, ripartite tra i consorziati in base a un piano di classifica, predisposto secondo la valutazione, per ogni proprietario, della quota di benefici goduta. Restano escluse, da tale riparto, le spese sostenute per le opere realizzate, sia pure nell'ambito dei compiti istituzionali dei Consorzi, su delega della Regione, che si fa carico dell'intero finanziamento.

In base all'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.

Le Sezioni Unite della Cassazione hanno così stabilito, con la sentenza n. 26009/2008: "allorquando la cartella esattoriale emessa per la riscossione dei tributi consortili sia motivata con riferimento ad un piano di classifica approvato dalla competente autorità regionale, è onere del contribuente, che disconosca il debito, contestare specificatamente la legittimità del provvedimento ovvero il suo contenuto, nessun ulteriore onere probatorio gravando sul Consorzio in difetto di specifica contestazione, ferma restando la possibilità, da parte del Giudice Tributario, di





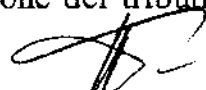
avvalersi dei poteri ufficiosi previsti dall'art. 7 del D. Lgs. N. 546 del 1992, ove ritenga necessaria una particolare indagine riguardo alle modalità con le quali il Consorzio stesso è in concreto pervenuto alla liquidazione del contributo”.

In altre parole vi è una presunzione di beneficio, con inversione dell'onere della prova, relativamente a tutti gli immobili compresi nel “perimetro di contribuenza”, che consiste in quella limitata area, posta all'interno del comprensorio, che gode o godrà dei benefici derivanti dalle opere realizzate (Cass. Sez. Tributaria n. 4513/09). Essa sola può essere sottoposta a contribuzione, proprio in virtù del vantaggio concretamente ricevuto (all'epoca beneficio diretto e specifico, oggigiorno beneficio meramente generico ex art. 6 quinquies Legge Regionale Umbria 13/11/2008 n. 16). Gli atti, inoltre, sono stati legittimamente impugnati nei confronti del Consorzio, che ha emesso l'invito bonario a pagare, laddove il Concessionario è solo delegato alla riscossione.

3. Per quel che riguarda il beneficio arrecato agli immobili dei ricorrenti, siti nel tessuto urbano della città di Terni, essi insistono su un territorio attraversato dal fiume Nera e sono inseriti nel perimetro di contribuenza del Consorzio. Questo coincide con quello del comprensorio di bonifica, approvato dal Consiglio Regionale dell'Umbria in data 08/05/2007 (v. pubblicazione mediante affissione all'Albo Pretorio dello stesso Consorzio per giorni 15, come previsto dalla legge regionale in tema di pubblicità, e non impugnata dai soggetti interessati).

Il Consorzio ha provato per di più gli interventi eseguiti nei bacini idrografici di cui fanno parte gli immobili dei ricorrenti, attraverso la rete dei canali consortili e la rete derivata, previa individuazione delle aree soggette ad allagabilità nella Conca Ternana, con riferimento al Piano di Assetto Idrogeologico, redatto dall'Autorità di Bacino, e previa definizione del territorio del Comune di Terni ad alto rischio di esondazione del fiume Nera con la conseguente possibilità di allagamento delle aree urbane (v. relazioni tecniche indicate in memoria e memoria contribuenti).

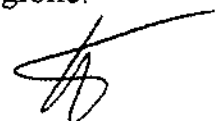
Come ha statuito la Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 26009 del 30/10/2008, allorquando la cartella esattoriale emessa per la riscossione dei tributi consortili sia



motivata con riferimento ad un "piano di classifica" approvato dalla competente autorità regionale, è onere del contribuente, che voglia disconoscere il debito, contestare specificatamente la legittimità del provvedimento ovvero il suo contenuto, nessun ulteriore onere probatorio gravando sul Consorzio in difetto di specifica contestazione. Si deve osservare in proposito che il Consorzio ha comunque elencato i benefici diretti e specifici che i contribuenti ricevono dalle attività di manutenzione dei fossi destinati allo smaltimento delle acque pluviali, mentre i contribuenti hanno contestato solo in modo generico le pretese del Consorzio, non soddisfacendo pertanto all'onere probatorio a loro carico.

Parimenti le Sezioni Unite hanno chiarito che il beneficio derivante dalle opere di bonifica deve essere di tipo fondiario, diretto e specifico, conseguito o conseguibile a causa della bonifica, cioè tradursi in una qualità del fondo (n. 4513/09). Tale beneficio a) di presidio idrogeologico dei territori collinari e montani; b) di difesa idraulica di bonifica nei territori di pianura; c) di disponibilità irrigua, come si è detto, è distinto e definito dall'art. 20 L. R. n. 30 del 2004. Il Collegio rilava in proposito che l'art. 6 quinquies della recente Legge Regionale 13/11/2008 n. 14 con la parziale abrogazione dell'art. 20 della Legge Regionale 23/12/2004 n. 30 ha escluso che il beneficio di bonifica consiste nel vantaggio diretto e specifico, tratto dall'immobile per interventi di bonifica del territorio, essendo sufficiente, come si è detto, un generico beneficio. Da tale norma, pur in vigore solo dal 15/11/2008, il giorno successivo alla pubblicazione della legge, si evince l'intenzione del legislatore di ampliare al massimo il concetto di beneficio tratto dalle opere di bonifica gestite dal Consorzio.

4. Per quel che concerne le opere eseguite dal Consorzio ad asserito finanziamento pubblico (attività svolte su delega in particolare della Regione, che provvede al relativo finanziamento), i consorziati sono informati dal Consorzio delle opere in corso e dei costi da ripartire tra di essi, tenuti a contribuire alle sole manutenzioni delle opere pubbliche realizzate nell'ambito del perimetro di contribuzione, nulla dovendo per le attività svolte dal Consorzio stesso e finanziate dalla Regione.



5. Infine i ricorrenti hanno eccepito, in quanto “utenti tenuti all’obbligo di versamento della tariffa riferita al servizio di pubblica fognatura”, di essere esentati “dal pagamento di qualsiasi altra tariffa eventualmente dovuta al medesimo titolo ad altri enti” (art. 21 Legge Regionale n. 30/2004). Tuttavia l’esenzione dal contributo consortile, richiesta dai contribuenti, è prevista solo per lo scolo delle acque e limitatamente agli immobili urbani allacciati alla pubblica fognatura ed esclusivamente attraverso le opere e gli impianti di depurazione, laddove nulla è innovato circa l’obbligo del pagamento del contributo di bonifica dovuto per la difesa idrogeologica o per lo scolo che non avvenga tramite il sistema di depurazione.

Alla stregua delle considerazioni che precedono i ricorsi vanno respinti.

Considerate la complessità della materia e le soluzioni a volte contrastanti adottate nel tempo dalla giurisprudenza, sussistono giusti motivi per la compensazione delle spese del giudizio tra le parti.

**P.Q.M.**

Respinge i ricorsi riuniti.

Dichiara le spese del giudizio compensate tra le parti.

Terni, 22/09/2009



Il Presidente Estensore

*Amelio Placini*