

**Sentenza del 14/07/2010 n. 378 - Comm. Trib. Reg. per la Campania Sentenza del  
14/07/2010 n. 378 - Comm. Trib. Reg. per la Campania**

**Intitolazione:**

Riscossione Tributi locali vari Contributo consortile Consorzio di bonifica Cartella di pagamento  
Motivazione Indicazione dei presupposti del tributo Necessità Sussiste

**Massima:**

La cartella di pagamento per la riscossione dei contributi di bonifica da parte dei rispettivi Consorzi, postula, ai fini della sufficiente ed idonea motivazione della stessa, la indicazione dei presupposti impositivi che non possono limitarsi alla mera ubicazione dei beni nell'ambito del comprensorio consortile, richiedendo, altresì, la necessaria indicazione ed il richiamo specifico del Piano di Classifica e gli estremi della sua approvazione, previsto dagli artt. 16 e 22 della legge regionale della Campania 11.4.1985 n. 23, che dispone che tale piano sia soggetto a controllo di legittimità

**Testo:**

**Problema nel recupero del testo del documento. Controllare che il set di caratteri sia conforme a iso-8859-1**

Sentenza del 14/07/2010 n. 378/08 Trib. Reg. per la Campania



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE  
DI NAPOLI SEZ. STACCATA DI SALERNO

SEZIONE 9

riunita con l'intervento dei Signori:

<input type="checkbox"/>	IANNARONE	GENNARO	Presidente rel. estensore
<input type="checkbox"/>	BUONO	MASSIMO	Giudice
<input type="checkbox"/>	LUCADAMO	ROMEO	Giudice
<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>			

SEZIONE

N° 9

REG. GENERALE

N° 8713/08

UDIENZA DEL

09/08/2010 ore 10:00

SENTENZA

N°

378/8/10

PRONUNCIATA IL:

14 LUG. 2010

DEPOSITATA IN  
SEGRETARIA IL

14 LUG. 2010

Il Segretario

*Rummo*

ha emesso la seguente

SENTENZA

- sull' appello n° 8713/08  
depositato il 04/12/2008  
- avverso la sentenza n° 426/06/2007  
emessa dalla Commissione Tributaria Provinciale di SALERNO  
contro: CONSORZIO DI BONIFICA INTEGRALE COMPrensorio SARNO  
difeso da:

DR ROSA AVV ETTORE  
VIA ATZORI CENTRALE ORTOFRUITT 84014 NOCERA INFERIORE

proposto dal ricorrente:  
SICIGNANO GENNARO  
TRAV GESUITI 13 80045 POMPEI NA

difeso da:  
CIPRIANO AVV. GIUSEPPINA  
VIA PONTE IZZO N.29 80045 POMPEI NA

terzi chiamati in causa:  
CONC. EQUITAJA POLIS S.P.A.  
VIA BRACCO, 20 80133 NAPOLI NA

Atti impugnati:  
CARTELLA DI PAGAMENTO n° 07120060114539440 CONT. CONSORTILI 2002  
CARTELLA DI PAGAMENTO n° 07120060114539440 CONT. CONSORTILI 2003  
CARTELLA DI PAGAMENTO n° 07120060114539440 CONT. CONSORTILI 2004  
CARTELLA DI PAGAMENTO n° 07120060114539440 CONT. CONSORTILI 2005

Sentenza del 14/07/2010 n. 378 - Comm. Trib. Reg. per la Campania

## SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di appello depositato il 4.12.2008 Sicignano Gennaro impugnava la sentenza n. 426/06/07 emessa il 26/09/2007 dalla Sezione n. 6 della Commissione Tributaria Provinciale di Salerno, con la quale era stato rigettato il ricorso da lui proposto contro il Consorzio di Bonifica dell'Agro Nocerino-Sarnese e la GEST LINE Spa, Concessionario alla Riscossione per la Provincia di Napoli (ora EQUITALIA POLIS Spa), relativamente alla cartella n° 071 2006 011455394 40 di pagamento di quote consortili relative alle annualità 2003-2004-2005 e conguaglio 2002, dell'importo complessivo di euro 888,47 (comprensivo delle spese di notifica delle cartelle).

Dopo aver lamentato la sussistenza di vizi di notifica della cartella nonché la mancata indicazione di elementi necessari all'esercizio del diritto di difesa, deduceva l'illegittimità della pretesa tributaria per la mancata realizzazione delle opere di bonifica e comunque per assenza di beneficio diretto e specifico, per l'esenzione dall'obbligo di pagamento della tariffa dovuta per il servizio di pubblica fognatura, per la mancanza di prova da parte del Consorzio circa l'esecuzione delle opere di bonifica e l'esistenza di un beneficio derivante dalle opere stesse, nonché, infine, la non corrispondenza del Piano di classifica del Consorzio, risalente al 1997, ai nuovi criteri stabiliti dalla delibera di Giunta Regionale n. 3296 del 21-11-2003, esibiva documentazione tecnica e copia di decisioni emesse da altre Commissioni Tributarie, chiedeva l'espletamento di ulteriori atti di istruzione e quindi concludeva chiedendo che, in riforma della sentenza impugnata, la quale si appalesava evidentemente erronea in ordine ai punti sopra denunciati, venisse dichiarato illegittimo e non dovuto il tributo ed annullata la cartella di pagamento, con vittoria di spese del doppio grado di giudizio.

Con atto depositato il 9-3-2009 il Consorzio appellato si costituiva e deduceva in primo luogo che le denunciate irregolarità della cartella, oltre a costituire motivi nuovi rispetto al contenuto del ricorso introduttivo, non erano tali da produrre la nullità della cartella stessa. Nel merito si riportava al principio, affermato da giurisprudenza della stessa Corte, secondo cui la ricomprendimento degli immobili nel perimetro di contribuzione adottato con il Piano di Classifica esonera il Consorzio dall'onere di provare l'effettivo beneficio ottenuto dagli immobili medesimi, restando a carico del contribuente l'onere di provare, in contrario, che gli immobili di sua proprietà non hanno ricevuto alcun beneficio dall'opera consortile. Si richiamava innanzitutto ai principi affermati dalla recente sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 26009 del 30-10-2008, secondo cui, in sintesi, di fronte ad un Piano di classifica regolarmente approvato, costituiva onere del contribuente contestare specificamente ed in concreto la mancanza di beneficio ai propri immobili, in quanto dalla inclusione del bene del contribuente nel Perimetro del Piano di Bonifica e dalla esistenza del predetto Piano di classifica derivava una presunzione a favore del Consorzio di aver apportato benefici al bene suddetto con le proprie opere.

Concludeva chiedendo la conferma della legittimità del contributo ed il conseguente rigetto dell'appello del Sicignano, con vittoria di spese del giudizio.

L'altro appellato non si costituiva.



2

All'udienza pubblica del 9-6-2010, all'esito della discussione del difensore del Consorzio ed in assenza del contribuente, la Commissione riservava la causa a sentenza.

### MOTIVI DELLA DECISIONE

A parte la deduzione di motivi formali che, vecchi o nuovi che siano, non possono, salvo quanto si dirà in seguito, inficiare la validità della cartella di pagamento, è motivo principale e di notevole rilevanza, sviluppato anche in altri procedimenti analoghi, il fatto che si è invocata da parte dei contribuenti una interpretazione dell'onere della prova in proprio favore, e cioè nel senso che spetterebbe al Consorzio, che ha dedotto il diritto a pretendere il tributo, l'onere di provare di aver arrecato vantaggi con l'opera di bonifica ai beni del contribuente destinatario della cartella di pagamento.

Il Consorzio ha invece rivendicato costantemente il potere impositivo con argomenti sorretti da numerosi richiami giurisprudenziali, finalizzati a porre in evidenza: a) la personalità giuridica pubblica dei Consorzi di bonifica e le relative funzioni pubbliche; b) il conseguente potere di imporre contributi a carico dei proprietari di immobili agricoli ed extragricoli posti all'interno del Comprensorio di bonifica, circoscritto ed identificato dal "Perimetro di Contribuenza"; c) la natura di oneri reali e di veri e propri tributi dei contributi di bonifica.

Nell'affrontare poi la questione della configurabilità di un vantaggio in derivazione causale dall'opera di bonifica, il Consorzio appellato ha insistito nell'invocare, in linea con le sue premesse, il principio di fondo secondo cui la inclusione degli immobili appartenenti al contribuente nel perimetro consortile secondo il relativo Piano di classifica farebbe sorgere di per sé sola l'obbligo contributivo a carico del proprietario, con la conseguenza che l'Ente consortile sarebbe esonerato dalla dimostrazione caso per caso della sussistenza del vantaggio diretto e specifico connesso all'attività di bonifica. In via del tutto subordinata, nella ipotesi che apparisse necessario un approfondimento tecnico atto ad accertare in concreto il beneficio degli immobili di proprietà del contribuente, il difensore del Consorzio ha fatto riferimento a relazioni tecniche poste a base dei progetti di bonifica delle varie zone del territorio.

Prima di passare ad esaminare tali punti è necessaria la premessa che è una costante impostazione logico-giuridica di questi giudici tributari quella di far derivare la decisione di una controversia non soltanto da scarni ed astratti richiami giurisprudenziali ancorchè autorevoli, ma dalla propria autonoma interpretazione delle norme e dei principi giuridici utili a risolvere il caso, tenendo conto della realtà concreta, naturalmente con l'ausilio della dottrina e della giurisprudenza. In altri termini, piuttosto che aderire semplicisticamente all'indirizzo giurisprudenziale espresso dalle Sezioni Unite della Cassazione nella sentenza 30.1.1998 n. 968, più volte richiamata dall'Ente appellato, la quale ha affermato che "la inclusione degli immobili nel perimetro di contribuenza esonera dall'onere della prova del beneficio ricavato", adagiandosi sul dato formale che tale sentenza è più recente rispetto ad altre che sembrerebbero più favorevoli alla tesi del contribuente (come Cass. SS.UU. n. 8960 del 14-10-1996, in verità non perfettamente in termini, secondo cui, "per essere obbligati al pagamento del contributo consortile, occorre "un



incremento di valore dell'immobile soggetto a contributo, in rapporto causale con le opere di bonifica"), pare invece a questa Commissione preferibile che il discorso prenda le mosse più da lontano, e precisamente dalla originaria concezione della proprietà come diritto che può subire per legge delle limitazioni. Con l'avvento della Costituzione Repubblicana si è avuto un evidente rafforzamento di tale concezione, in forza del principio che la proprietà può essere limitata per farle adempiere una funzione sociale (art. 42 Costituzione, di cui il citato art. 44 è una specificazione), proprio laddove il Codice civile aveva previsto il dovere dei proprietari di sottostare, con particolare riferimento al campo agricolo, alla bonifica integrale (art. 857 e seguenti cod. civ.) e, quanto alla proprietà edilizia, ai piani regolatori (art. 869 c.c.). In particolare, per quanto riguarda l'oggetto del presente giudizio, nei casi in cui un territorio è dichiarato soggetto a bonifica, o siano costituiti d'ufficio consorzi di bonifica (art. 862 c.c.), e siano determinati da una legge speciale il comprensorio di bonifica e il piano generale dei lavori e delle attività coordinate da eseguire, "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" (art. 860 c.c.).

Da ciò deriva chiaramente che con la costituzione di un Consorzio di bonifica si viene a fondare una legittima presunzione, e cioè che il terreno o l'immobile incluso nel perimetro del comprensorio riceva dalle opere di bonifica legittimamente approvate e mai mano eseguite, un beneficio diretto o indiretto, attuale o futuro, poiché tutta l'area si giova in grande o in piccola misura della bonifica "integrale". Peraltro, il richiamo che pure si è voluto fare all'articolo 2697 del Codice civile circa l'onere della prova del fatto costitutivo del diritto al contributo non è congruo rispetto alla materia in esame, in quanto esso si riferisce a soggetti che agiscono e si contrappongono su un piano di parità. Non vi è dubbio, invece, che un Consorzio di bonifica, in quanto costituito in forza di pubblici poteri, assume una posizione di supremazia rispetto ai cittadini proprietari di beni o abitanti nel territorio su cui è stata progettata l'opera di bonifica, atteso che, in esecuzione del dettato costituzionale (art. 44: "Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge... promuove ed impone la bonifica delle terre, ecc."), una procedura amministrativa articolata e complessa, ispirata al pubblico interesse ed ai principi della trasparenza e dell'informazione (art. 4 della citata L.R. n. 4/2003), alla quale può essere dato inizio di ufficio pur in mancanza di una richiesta delle popolazioni dei territori interessati (sia secondo l'art. 4 della Legge Regionale previgente n. 23/85, sia secondo l'art. 18 comma 3 della vigente Legge Regionale n. 4/2003), sta a monte della costituzione di un Consorzio e di tutta la sua attività. E questa procedura è di per sé stessa sufficiente a comprovare il fatto costitutivo del diritto alla riscossione del contributo di cui all'art. 860 del Codice civile, salvo quanto meglio si preciserà in appresso in ordine a tutti i requisiti richiesti per il perfezionamento e la piena legittimità della presunzione a cui si è sopra fatto cenno.

Premesso in linea generale quanto sopra, al fine di inquadrare nella giusta luce le tesi delle parti in causa va preso in attenta considerazione il dettato delle leggi regionali campane, le quali presentano particolari risvolti. Invero, nell'art. 12 della Legge Regionale attualmente in vigore, dopo la conferma dell'obbligo di contribuzione dei proprietari degli immobili, è sancito che per la realizzazione di tale fine



24

"ciascun Consorzio predispose un "Piano di classifica" per il riparto della contribuenza consortile, il quale, in base a parametri ed elementi obiettivi di individuazione e quantificazione dei benefici tratti dagli immobili, stabilisca gli indici di attribuzione dei contributi alle singole proprietà". Più stringatamente l'art. 16 della previgente legge regionale n. 23 dell'11-4-1985 (che va pure tenuta presente in quanto sotto il suo imperio furono costituiti i Consorzi di Bonifica campani) menzionava anch'essa, per gli stessi fini, "il piano di classifica del territorio per il riparto della contribuenza", stabilendo che la competenza ad emetterlo spettava al Consiglio dei delegati, ed il successivo art. 22 lo dichiarava soggetto al controllo di legittimità e di merito della Giunta Regionale, prevedendo anche alcune forme di pubblicità.

Orbene, da entrambe le disposizioni si ricava agevolmente la sussistenza di uno stretto legame tra il Piano di classifica e l'imposizione del contributo, che la più recente giurisprudenza della Suprema Corte (Sezioni Unite 30-10-2008 n. 26009) ha individuato e posto nella massima evidenza con espresso richiamo all'art. 22 della legge regionale più antica, dato che il caso concreto sottoposto al suo esame concerneva il Piano di classifica predisposto a suo tempo dal Consorzio di Bonifica della Conca di Agnano e dei Bacini Flegrei, approvato con Delibera della Giunta Regionale n. 620/AC dell'8 maggio 1997. Poiché appare di decisiva importanza porre a base a questo punto della motivazione le situazioni di fatto e le argomentazioni contenute nella citata autorevole pronuncia, va detto in particolare che i Giudici di merito (la C.T.P. di Napoli e la C.T.R. della Campania) avevano accolto il ricorso del contribuente contro una cartella esattoriale per contributi consortili, ritenendo non gravante sul contribuente l'onere di provare la non sussistenza dell'obbligo tributario, bensì sul Consorzio l'onere probatorio riguardo alla debenza del contributo, e ciò in base all'art. 2697 del Codice civile. La citata pronuncia ha innanzitutto condiviso l'assunto del ricorrente Consorzio di Bonifica, secondo cui, in difetto di impugnazione dell'atto di perimetrazione e dell'atto di pianificazione (con cui erano avvenute la classificazione e la definizione delle imposizioni contributive), sussisteva una presunzione di vantaggio a favore dell'immobile per il solo fatto di partecipare al Consorzio, con conseguente esonero di quest'ultimo da ogni ulteriore onere probatorio. Ritenendo poi pertinente il richiamo fatto dallo stesso ricorrente alle sentenze della Sezione Tributaria della Corte n. 19509/04 e 13683/05, ed a quella delle Sezioni Unite n. 968/98, secondo cui l'Ente impositore sarebbe esonerato dall'onere di provare il beneficio ricavato dal consorziato in virtù dell'intervenuta approvazione da parte della Giunta Regionale del Piano di classifica recante i criteri per il riparto della contribuenza degli immobili ricadenti nel perimetro consortile, ha individuato le condizioni in presenza delle quali ogni consorziato risulta obbligato a contribuire alle spese generali e di utilità comune. Ed infatti, oltre alla sussistenza di un Piano di classifica regolarmente approvato dall'organo di controllo della Regione, la menzionata sentenza ha ritenuto necessaria l'allegazione alla cartella esattoriale, ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di motivazione della stessa, di un preciso riferimento al Piano di classifica e agli estremi della sua approvazione. Ciò perché - come ha opportunamente ribadito la Suprema Corte - la norma fondamentale dell'art. 860 del Codice civile non solo dà fondamento al dovere di contribuzione in base alla inclusione del bene nel perimetro del comprensorio consortile, ma, disponendo che il quantum della contribuzione sia proporzionale al beneficio



5

che le singole proprietà traggono dalla bonifica, ricollega con ogni evidenza il riparto della contribuzione al Piano di classifica previsto dalla Legge Regionale Campana, regolarmente approvato.

Di seguito a tale premessa - da cui questa Commissione non ha alcun motivo per discostarsi, avendo peraltro aderito in altra sentenza (Blasio Teresa contro Consorzio Sarno) ai principi qui espressi - le Sezioni Unite della Corte, dopo aver qualificato la cartella esattoriale come avente natura impositiva, in quanto primo ed unico atto a mezzo del quale il Consorzio, ai sensi dell'art. 21 del R.D. 13-2-1933 n. 215, esercita la pretesa al pagamento della quota consortile, e dopo aver quindi considerato che, come tale, essa debba contenere gli elementi indispensabili per consentire al contribuente di effettuare il necessario controllo sulla correttezza dell'imposizione (cfr. Cass. n. 11227/2002 e Cass. n. 20847/2005), sono pervenute alla conclusione che, a fronte dell'allegazione suddetta (la quale esclude ogni sospetto di illegittimità dell'atto amministrativo di riparto della contribuzione, ossia del Piano di classifica), sul contribuente grava - in base ai ben noti principi - un onere di specifica contestazione riguardo alla legittimità formale del provvedimento ovvero dell'esattezza del contenuto, nel cui difetto nessun onere probatorio deve addossarsi al Consorzio, ferma restando la possibilità da parte del Giudice Tributario di avvalersi dei poteri di ufficio di cui all'art. 7 del D.Lgs n. 546/92 qualora egli ritenga necessaria una particolare indagine riguardo alle modalità con le quali il Consorzio stesso sia pervenuto in concreto alla liquidazione del contributo. Fissati in tali sensi i cardini di sicuro orientamento, le SS.UU. hanno cassato con rinvio l'impugnata sentenza della C.T.R. della Campania, la quale si era ispirata all'erroneo principio di diritto secondo cui il Consorzio, in presenza di una generica contestazione del debito da parte del consorziato e nonostante l'allegazione dell'esistenza di un Piano di classifica approvato dalla Regione, era stato gravato della prova riguardo alla sussistenza del beneficio diretto e specifico che dalle opere fosse derivato al fondo.

Venendo all'esame del fascicolo processuale in oggetto, si osserva che è di palmare evidenza la mancanza, nella cartella esattoriale emessa nei confronti del Sicignano Gennaro dal Consorzio di Bonifica Sarno per il pagamento delle cartelle come sopra riportate, dell'allegazione di un qualsivoglia riferimento alla sussistenza di un Piano di classifica regolarmente approvato dall'organo di controllo della Regione. A tale difetto certamente non possono sopperire tutte le informazioni, gli avvertimenti e le indicazioni, relative anche alla facoltà e modalità di impugnativa, contenuti nella nota integrativa della cartella, in quanto manca ogni riferimento, appunto, al Piano di classifica, necessario per il riparto della contribuzione. Da ciò consegue la ineluttabile conseguenza che questa Commissione, adeguandosi doverosamente al principio di diritto fissato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la decisione n. 26009/2008, enunciato in altra controversia del tutto analoga alla presente, deve ritenere che non sussistono tutti gli elementi che danno fondamento alla presunzione di legittimità che assiste la cartella di pagamento ed il suo contenuto, provvedimento che, oltre a conservare quella sua propria di atto amministrativo emanato da un ente pubblico al fine del conseguimento dei suoi scopi, ha, come si è già detto, natura impositiva sotto il profilo fiscale. Tale carenza impedisce al contribuente destinatario della cartella di comprendere le ragioni per cui deve pagare e quelle determinative della misura del pagamento, per cui non si tratta di un vizio formale ma sostanziale dell'atto impositivo, attinente alla motivazione (art. 3, comma 1, della legge n. 241/1990, che ha



imposto la motivazione per tutti gli atti amministrativi), rilevabile senza dubbio alcuno dal giudice (vedasi in termini Cass. 26-4-1995 n. 4536). Vale la pena aggiungere che il nucleo essenziale della motivazione posta a base della sentenza n. 26009/2008 è stato riprodotto in presenza di altra fattispecie ed in modo molto incisivo nella più recente sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 11722 del 27-4-2010, in cui, con riferimento al particolare caso in esame (che vedeva contrapposto al Consorzio di Bonifica Pedemontano del Brenta il Comune di Bassano del Grappa, il quale aveva legale conoscenza del Piano di classifica per averlo precedentemente impugnato innanzi al T.A.R., ond'è che non poteva dolersi che non vi fosse riferimento nella cartella di pagamento ma soltanto rinnovare la contestazione dello stesso come aveva già fatto davanti al Giudice Amministrativo), vengono ribaditi i principi già espressi nella precedente pronuncia n. 26009 del 30-10-2008 e formulato di nuovo e con ulteriori specificazioni il medesimo principio di diritto: *"Quando la cartella esattoriale, attraverso la quale il Consorzio, ai sensi dell'art. 21 del R.D. 13 febbraio 1933 n. 215, procede alla riscossione dei contributi (la cui natura tributaria è pacifica), essendo il primo ed unico atto con il quale l'Ente Impositore esercita la pretesa, deve sicuramente contenere gli elementi indispensabili per consentire al contribuente di effettuare il necessario controllo sulla correttezza dell'imposizione. Tale motivazione ben potrebbe essere assolta per relationem ad un diverso atto che costituisca il presupposto dell'imposizione, atto del quale, tuttavia, debbono comunque essere specificamente indicati gli estremi, anche relativi alla pubblicazione dello stesso su Bollettini o albi uffiziali che eventualmente ne sia stata fatta ai sensi di legge, affinché il contribuente ne abbia conoscenza o conoscibilità; l'atto di rinvio, quando si tratti di atti dei quali il contribuente abbia già integrale e legale conoscenza per effetto di precedente notificazione o pubblicazione, non deve essere necessariamente allegato alla cartella - secondo una interpretazione non puramente formalistica dell'art. 7 comma 1 della legge 27.7.2000 n. 212 (c.d. Statuto del contribuente) - sempre che ne siano indicati nella cartella stessa i relativi estremi di notificazione e di pubblicazione, mentre nella cartella di cui si discute manca in proposito qualsiasi indicazione"*.

Ma vi è di più. Dall'attenta consultazione degli atti della procedura emergono gravi carenze di fondo nella gestione amministrativa del Consorzio Nocerino Sarnese, ora denominato Consorzio di Bonifica Integrale Comprensorio Sarno. In particolare, l'allora Consorzio di Bonifica Agro Nocerino Sarnese, in persona del Commissario Straordinario, propose alla Giunta Regionale, con delibera n. 386 del 10-12-1996, il Piano di classifica, il quale venne approvato dalla Regione Campania il 18-3-1997 sotto il vigore della Legge Regionale n. 23/1985. Siccome l'art. 30 di tale legge prevedeva che le delibere concernenti il Piano di classifica del territorio divenissero esecutive se la Giunta non ne avesse pronunciato l'annullamento per illegittimità o non le avesse restituite per un nuovo esame al Consorzio, quel Piano di classifica del 1997 rimase approvato ed esecutivo. Successivamente è stata emanata la Legge Regionale n. 4 del 25-2-2003, che già nell'art. 1, recante la rubrica "Finalità", ha espresso con chiarezza il nuovo programma che si proponeva, indicando in particolare, nel terzo comma, tre principali obiettivi: a) *"riorganizzazione delle funzioni dei Consorzi"*; b) *"risanamento finanziario dei medesimi"*; c) *"riordino dei relativi comprensori"*, e chiudendo il predetto terzo comma con l'espressa abrogazione della vecchia legge regionale n. 23/85, non prima di aver posto in evidenza che le predette esigenze di rinnovamento erano da riferire anche ad altre leggi entrate in



7



vigore dopo quella regionale del 1985. E' da considerarsi perciò un naturale prosieguo di indirizzo normativo, scaturente dalla nuova legge, la Delibera n. 3296 del 21-11-2003, a cui anche il contribuente Siglignano ha fatto espresso richiamo nell'atto di appello, con la quale la Giunta Regionale ha fornito ai Consorzi di Bonifica i criteri e le metodologie da adottare per la redazione del Piano di classifica, necessario per la determinazione del ruolo di bonifica e di irrigazione da porre a carico dei consorziati, previa determinazione dei parametri ed elementi di individuazione e quantificazione dei benefici tratti dagli immobili così come sancito dal comma 2 dell'art. 12 della Legge Regionale n. 4/2003.

Senonchè, a differenza di altri Consorzi che hanno ottemperato all'invito contenuto nella Delibera del 21-11-2003 (vedasi il Consorzio di Bonifica in Destra del fiume Sele che ha visto approvare la propria Delibera dei Delegati n.7 del 28-11-2005, come da pubblicazione sul B.U.R.C. n. 22 del 15-5-2006, oltre il già menzionato Consorzio di Bonifica della Conca di Agnano e dei Bacini Flegrei), il Consorzio di Bonifica Integrale Comprensorio Sarno, che ha inviato alla Regione soltanto in data 28-12-2007 la Delibera del Commissario Straordinario n. 588 avente ad oggetto: "Approvazione nuovo Piano di classifica per il riparto degli oneri a carico della contribuenza", si è visto restituire la stessa con l'espresso motivo che ai sensi dell'art. 36, commi 5 e 8, della citata legge n. 4/2003 l'adeguamento del Piano di classifica al nuovo Comprensorio spettava agli organi elettivi e non al Commissario straordinario, e che, inoltre, il Piano di classifica del Consorzio, vigente fin dal 1997, risultava non corrispondente ai nuovi criteri stabiliti dalla detta Delibera di Giunta Regionale n. 3296 del 21-11-2003, emanata in esecuzione della nuova legge regionale del 2003. E' seguito, naturalmente, l'invito a riprendere in esame l'elaborazione di un nuovo Piano di classifica redatto secondo i criteri e le metodologie di cui alla citata Delibera n. 3296/2003, ma limitato al vecchio comprensorio.

Non che la redazione di un siffatto Piano avrebbe potuto avere una qualche influenza sulle cartelle esattoriali già emesse, ma non può trascurarsi di osservare che neppure ad epoca attuale, benchè il Consorzio Sarno si è visto intentare contro numerosi ricorsi, si ha notizia dell'approvazione di un Piano di classifica adeguato secondo la Legge Regionale n. 4/2003, ma è anzi lo stesso difensore a confermare in note difensive depositate in altra procedura (il già citato appello di Blasio Teresa contro il Consorzio Sarno) che l'attuale imposizione è legittimata dal precedente Piano di classifica del 1997, mai opposto e tuttora vigente.

Ora, a parte il rilievo, ben fermo, che è trascorso un notevole lasso di tempo dal 26-2-2008 (data di restituzione al Consorzio del Piano di classifica deliberato il 28-12-2007) al 9 giugno 2010 (data dell'udienza in cui è stata riservata la decisione della presente controversia), questa Commissione Tributaria, che nella ora menzionata decisione e nella stessa composizione collegiale ha attribuito al Piano di classifica natura di atto amministrativo normativo a contenuto programmatico generale (con richiamo a sentenze del TAR Basilicata e del Consiglio di Stato ivi citate), giungendo ad affermare che dall'abrogazione espressa della Legge Regionale n. 23/1985 da parte della successiva Legge Regionale n. 4/2003 fosse derivata la perdita di efficacia del Piano di classifica in oggetto, ora non ritiene, mellus re perpensu, di poter mantenere fermo in punto di diritto tale precedente convincimento. E ciò, appunto, per più approfondite considerazioni, sollecitate il 9-6-2010 ed in precedenti udienze dal difensore del Consorzio Sarno, avv. Ettore De Rosa, sulla



8

natura giuridica del Piano di classifica, il quale, se certamente rientra fra gli atti amministrativi generali, non può essere invece sicuramente annoverato fra gli atti a contenuto normativo. Invero, sul piano teorico, sono qualificati generali in dottrina gli atti amministrativi che si rivolgono ad una collettività di soggetti, non determinata ma determinabile, e che concettualmente potrebbero scindersi in altrettanti atti speciali, tra i quali vengono in particolare evidenza proprio i Piani ed i Programmi, caratterizzati dalla imposizione di vincoli a certe categorie di beni, come appunto i piani urbanistici, cui si affiancano indubbiamente i programmi di bonifica ed i piani di classifica. Gli atti generali hanno di massima contenuto normativo, ma vi sono anche atti generali i quali, pur rivolgendosi ad una pluralità indeterminata di soggetti, non hanno contenuto normativo, bensì tendono a soddisfare specifiche esigenze concrete. In particolare gli atti normativi (qualificati dalla dottrina anche "norme interne", di cui è figura tipica il regolamento) contengono una generalità di casi preventivamente ed astrattamente considerati, mentre il carattere "normativo" non è più ravvisabile quando l'atto generale determina interventi concreti, secondo un correlato e subordinato programma. Qui si è in presenza di atti generali a contenuto programmatico ed è questa la figura in cui sembra corretto inquadrare i Piani di classifica, i quali, pur avendo la caratteristica della generalità, non hanno anche quella dell'astrattezza (come lo sono invece i regolamenti interni, le circolari, le istruzioni di servizio ecc.).

Da ciò discende che, una volta non riconosciuta la natura di atto generale a contenuto normativo ai Piani di classifica, non se ne può più far derivare la caducazione per effetto della emanazione della Legge Regionale n. 4/2003, sulla premessa che, essendo fondato come atto normativo sulla precedente Legge Regionale n. 23/85, l'abrogazione di quest'ultima lo avrebbe travolto e reso del tutto inefficace, tanto più che non sarebbe stato sostituito con una nuova delibera degli organi elettivi del consorzio Sarno. A ciò si aggiunge il rilievo che ha nella materia in oggetto il principio d'esecutorietà dell'atto amministrativo, il quale, da un lato, consiste nel potere che ha la Pubblica Amministrazione (il Consorzio, per quanto ci interessi) di realizzare direttamente le proprie pretese giuridiche fondate su un atto amministrativo, senza doversi preventivamente rivolgere all'Autorità giudiziaria (com'è dovuto del soggetto privato), dall'altro, nella presunzione di legittimità dell'atto amministrativo, che è a monte della esecutorietà, per cui esso si presume conforme al diritto finché non intervenga un altro atto che lo dichiari illegittimo. Ciò non toglie, inoltre, che in alcuni casi l'esecutorietà continua a spiegare i suoi effetti pur quando sia venuta meno la presunzione di legittimità, il che avviene per gli atti dichiarati illegittimi dall'Autorità giudiziaria ordinaria fino a quando l'autorità amministrativa non si sia conformata al giudicato (art. 4 della legge 20 marzo 1865 n. 2248 all. E e art. 27 n. 4 T.U. 26 giugno 1924 n. 1054). E ciò - si badi bene - può considerarsi molto attinente al caso in esame per riconoscere l'attuale esecutorietà del Piano di classifica del Consorzio Sarno approvato nel 1997, il che, oltre che essere sorretto da profili teorici, giova anche a soddisfare l'esigenza pratica che il Consorzio predetto non rimanga privo di un Piano di classifica.

Ad ogni modo, a parte il motivo assorbente (ex Cass. SS.UU. 30-10-2008 n. 26009) che la cartella di pagamento in oggetto non contiene alcun riferimento ad un Piano di classifica regolarmente approvato dall'organo regionale di controllo, non poca importanza riveste la considerazione che il Commissario

Straordinario è organo incompetente a deliberare un nuovo Piano di classifica, il quale deve essere espressione dei Comuni consorziati per ragioni politiche che agevolmente si comprendono. Certamente la soluzione non rientra nei compiti deferiti a questa Commissione nel presente giudizio, anche se pare certo che il problema si ripresenterà se il Consorzio di Bonifica Integrale Comprensorio Sarno non avrà provveduto ad una seria riorganizzazione sulla base dei nuovi principi di legge.

A questo punto, poiché una più attenta lettura della pronuncia delle Sezioni Unite – non disgiunta da un esame approfondito degli atti della controversia e del caso concreto – ha fatto riscontrare la mancanza del presupposto di natura motivazionale (cartella esattoriale motivata con riferimento ad un Piano di classifica) su cui si basa in astratto la posizione favorevole dell'Ente di Bonifica, non è necessario accertare se il contribuente abbia assolto all'onere probatorio che la Suprema Corte ha posto in linea generale a carico dei contribuenti, onerandoli di una previa specifica contestazione del beneficio previsto dall'opera di bonifica, come risulta confermato anche dalla sentenza n. 11722/2010, se, in quel caso particolare sottoposto all'esame delle Sezioni Unite, non ci si arresti ad una superficiale lettura della motivazione.

Cionondimeno, non appare del tutto superfluo porre in evidenza, con riguardo a tale secondo profilo, che l'ampia documentazione raccolta nell'altro procedimento cui si è accennato offre una spiegazione del "malessere" in cui vivono i consorziati e finisce per confermare che molteplici fattori interni al Consorzio di Bonifica Sarno hanno fatto mancare non solo l'impulso ad intraprendere le iniziative che la legge ha inteso porre soltanto nelle mani degli organi elettivi, ma anche la sollecitudine e la competenza ad operare con efficacia, il che ha cagionato perdita di tempo prezioso per pervenire al varo dell'atteso Piano di classifica, punto di partenza molto importante per l'avvio a soluzione dei problemi da cui risultano afflitti l'Ente consortile ed il suo territorio.

Questa Commissione deve pertanto accogliere l'appello del contribuente e dichiarare conseguentemente invalide ed inefficaci le cartelle di pagamento in oggetto emesse nei confronti del Sicignano Gennaro.

Stimasi equo compensare interamente le spese del presente giudizio di appello, in quanto le questioni discusse nella presente controversia sono state oggetto di pronunciati non sempre univoci, sia fra i giudici di merito che presso le Sezioni della Corte di Cassazione.

#### DISPOSITIVO

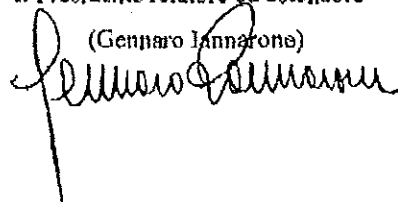
La Commissione Tributaria Regionale – Sezione IX – accoglie l'appello del contribuente Sicignano Gennaro ed in riforma dell'impugnata sentenza annulla le cartelle di pagamento di quote consortili in oggetto.

Compensa interamente le spese di questo grado del giudizio.

Salerno 9 giugno 2010

Il Presidente relatore ed estensore

(Gennaro Iannarone)



Commissione Tributaria Regionale della Campania  
DEPOSITATA IN SEGRETERIA

in data 14-07-10  
Il Segretario *R. Iannarone*

10