



## LA NATURA TRIBUTARIA DEI CANONI IMPOSTI DAI CONSORZI PER LE AREE DI SVILUPPO INDUSTRIALE, DISCIPLINATI DALL'ART. 36 DELLA L. 5 OTTOBRE 1991, N. 317

*Vincenzo Bassi* \*

**Sommario:** 1. Premesse. – 2. Natura giuridica dei consorzi per le aree di sviluppo industriale. – 3. Servizi indivisibili e natura dei canoni consortili. – 4. Conclusioni e possibili scenari: ripercussioni in materia IVA e fiscalità locale

## 1. Premesse

I canoni consortili imposti alle imprese dai consorzi per le aree di sviluppo industriale, disciplinati dall'art. 36 della l. 5 ottobre 1991, n. 317 (qui di seguito “**ConSORZI**”) non sono semplici canoni ma veri e propri tributi, questo è stato stabilito dal giudice di pace di Vasto, che, con sentenza n. 192/16 del 19 maggio 2016, ha accolto l’opposizione, presentata da un consorziato, al decreto ingiuntivo emesso a fronte di ricorso presentato sempre dal Consorzio. In particolare, il consorziato si è opposto al decreto ingiuntivo emesso dal Giudice di Pace di Vasto, con il quale si ingiungeva all’opponente il pagamento di somme in favore del Consorzio (nella fattispecie si tratta dell’ARAP ABRUZZO Azienda regionale Attività Produttive), per omesso pagamento dei canoni consortili relativi a precedenti anni d’imposta, per i quali il Consorzio aveva emesso fatture.

Il consorziato, contestando la natura tributaria dei canoni, eccepiva in primo luogo il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, ritenendo la materia riservata alla Commissione Tributaria. Nel merito il consorziato assumeva la non debenza dei canoni richiesti. Ciò in quanto nessuna utilità era stata prodotta dal Consorzio in favore delle imprese consorziate né tantomeno a favore dello stesso consorziato.

In ogni caso, il consorziato riteneva non dovuto l’importo richiesto a titolo di IVA in quanto i canoni non costituivano corrispettivi specifici.

Nello specifico il giudice abruzzese si è pronunciato sull’eccezione relativa al difetto di giurisdizione, accogliendola.

*Infatti, “sebbene l’adesione al consorzio da parte dell’impresa ricorrente sia avvenuta a mezzo di atto di assegnazione di lotti, è indubbio che tale atto generi ex lege l’adesione al consorzio con l’obbligo di pagamento dei relativi canoni la cui misura è quantità è determinata dallo stesso consorzio senza che la singola impresa possa interagire in alcun modo. Tra l’altro il Consorzio detiene anche la potestà esclusiva circa gli interventi da eseguire che gestisce in assoluta autonomia”.*

Sulla base di queste premesse, non può “*negarsi la intrinseca natura tributaria del canone annuale che certamente concorre a finanziare un servizio che il privato, seppure ne trae vantaggio, non ha richiesto né può rifiutare*”.

Pertanto, stante la natura tributaria dei canoni consortili, “..la giurisdizione in materia spetta alle competenti Commissioni Tributarie..” e non al giudice ordinario.

## 2. Natura giuridica dei consorzi per le aree di sviluppo industriale

I Consorzi, com'è noto, promuovono, nell'ambito degli agglomerati industriali attrezzati dai consorzi medesimi, le condizioni necessarie per la creazione e lo sviluppo di attività produttive nei settori dell'industria e dei servizi.

Con riguardo alla natura dell'attività svolta dai Consorzi, va ricordato quanto sostenuto in altre circostanze dalla Suprema Corte, ovvero che a prescindere dalla qualificazione di “enti pubblici economici” attribuita dall'art. 36, comma 4 della L. n. 317/1991, i Consorzi svolgono funzioni pubblicistiche di interesse generale, «prevalenti rispetto alle eventuali attività di tipo imprenditoriale». Tali funzioni pubblicistiche sono svolte attraverso “poteri autoritativi” afferenti all'assetto e alla industrializzazione del territorio e consistono in attività provvedimentali da esercitare nei confronti dei privati imprenditori, assegnatari delle aree<sup>1</sup>.

A conferma della loro natura prevalentemente pubblicistica, i Consorzi sono inclusi dall'allegato 1 alla direttiva CEE 14 giugno 1993, n. 93/37 tra le categorie di “organismi di diritto pubblico”, ed «esercitano infatti anche poteri di pianificazione urbanistica attuativa e di esecuzione d'infrastrutture nell'ambito delle aree individuate del territorio regionale, sulla base di convenzioni concluse con le stesse regioni, delle quali possono considerarsi concessionari per i relativi servizi attinenti all'urbanistica»<sup>2</sup>.

Le imprese consorziate, dal canto loro, per il solo fatto di essere proprietarie dello stabilimento nell'area consortile, sono tenute *ex lege* al pagamento dei cd “Canoni Consortili”.

I Consorzi sono pertanto qualcosa di diverso rispetto agli “ordinari” consorzi civilisticamente intesi come aggregazione volontaria che autonomamente decide e regola le iniziative comuni e lo svolgimento di determinate attività.

## 3. Servizi indivisibili e natura dei canoni consortili

Nella sentenza in epigrafe, il giudice è stato chiamato a verificare se i Consorzi, quando gestiscono l'assetto e l'industrializzazione delle aree a loro assegnate, prestano servizi come qualsiasi ente pubblico economico o impresa commerciale, oppure nell'ambito dei propri poteri autoritativi sono titolari altresì di un potere impositivo.

<sup>1</sup> cfr. Cass. SS.UU, 6 novembre 1999 n. 781; id. SS.UU, 15 giugno 2010 n. 14293.

<sup>2</sup> cfr. Cass. SS.UU, 27 aprile 2006 n. 9601.

È chiaro che la questione non sarebbe mai stata posta, se i canoni consortili fossero richiesti come corrispettivo di servizi a “domanda individuale”, ovvero di quei servizi richiesti direttamente dalle imprese per le quali i Consorzi svolgono le funzioni di un normale fornitore. Al contrario, la questione è stata posta all’attenzione del giudice di pace perché i canoni consortili, richiesti a quegli imprenditori localizzati nelle aree assegnate sempre ai Consorzi, sono impiegati per finanziare servizi non “a domanda individuale”.

Infatti, nell’ambito della gestione dell’assetto e dell’industrializzazione delle aree a loro assegnate, è compito dei Consorzi anche quello di svolgere i servizi di manutenzione delle opere e per la gestione degli impianti assegnati ai Consorzi. In particolare trattasi di servizi pubblici c.d. “indivisibili”<sup>3</sup> quali l’accessibilità, la viabilità stradale e ferroviaria, l’allontanamento delle acque meteoriche, l’illuminazione stradale etc.<sup>4</sup>.

Quanto ai canoni consortili, si può in linea di principio affermare che i Consorzi, da una parte, determinano, in modo autonomo, la qualità, la quantità e la tipologia dei servizi di manutenzione da svolgere, dall’altra, determinano, ai sensi dell’art. 11 del D.L. 23 giugno 1995 n. 244, la misura e l’ammontare dei canoni consortili curandone la riscossione.

Dal canto loro, le imprese non hanno alcuna discrezionalità nella determinazione né della quantità, né della qualità né della tipologia del servizio prestato dai Consorzi. Pertanto, gli stessi canoni consortili non possono costituire l’adeguata controprestazione di servizi prestati dal Consorzio.

Ma non solo, le stesse imprese sono titolari di un obbligo di tipo personale, senza alcun vincolo di solidarietà con gli altri consorziati. In altre parole, ciascun consorziato è tenuto personalmente al pagamento dei canoni consortili, mentre il mancato pagamento da parte di uno solo dei consorziati non determina ripercussioni nei confronti degli altri consorziati adempienti.

Dovendo ragionare sulla natura del canone consortile, va ricordato il principio secondo cui si deve riconoscere l’intrinseca natura tributaria di un esborso se esso “.. *concorre a finanziare un*

---

<sup>3</sup> Secondo la giurisprudenza amministrativa il «servizio pubblico è un’attività che l’ente svolge a beneficio dei terzi, sia a domanda individuale (c.d. servizi divisibili) che prescindendo da essa (c.d. servizi indivisibili: illuminazione pubblica, manutenzione del verde e delle strade pubbliche, nettezza urbana etc.). Il corrispettivo del servizio può essere assolto o direttamente dall’utente ovvero in parte dal medesimo ed in parte dal soggetto, generalmente privato, gestore del servizio su affidamento concorsuale da parte dell’ente pubblico; il gestore poi ne sopporta il costo mediante i proventi derivanti dalla gestione del servizio» (ex pluribus T.A.R. Campania Napoli Sez. III, 27 settembre 2013, n. 4464).

<sup>4</sup> A titolo di esempio, all’art. 3 comma 2 dello statuto dell’Azienda Regionale delle Attività Produttive (ARAP) della Regione Abruzzo si afferma che «l’ARAP eroga obbligatoriamente i Servizi Essenziali...». Per Servizi Essenziali all’art. 5 dello stesso statuto si intendono «a titolo esemplificativo e non esaustivo: l’accessibilità, la viabilità stradale e/o ferroviaria, l’allontanamento delle acque meteoriche, l’approvvigionamento idrico per uso potabile e industriale, il convogliamento e la depurazione delle acque reflue, il verde, la cartellonistica, la pubblica illuminazione, la segnaletica».

*servizio di cui il privato bensì si avvantaggia senza però aver chiesto di usufruire, e senza potervi rinunciare”<sup>5</sup>.*

A corollario di questo principio, si noti che perché una prestazione patrimoniale possa avere una natura civilistica e contrattuale, il rapporto giuridico, fonte dell’obbligo di pagamento, deve sorgere sulla base della libera volontà delle parti. Ciò significa che nessuna delle parti esegue determinati obblighi (come per esempio la prestazioni di servizi), svolgendo funzioni di tipo pubblicistico. In quest’ultimo caso, la parte pubblica agisce ponendo atti imperativi e quindi non in condizione di parità con la controparte.

Un esborso ha invece una natura tributaria se (i) la finalità dell’esborso è di pubblico interesse e (ii) la sua obbligatorietà discende non da un atto volontario, come per esempio l’adesione a un’associazione consortile, ma dall’appartenenza (in qualità di cittadino, socio, associato, partecipante) per disposizione di legge a un ente.

Nella fattispecie esaminata dalla sentenza in epigrafe, i canoni consortili, sulla base di questa ricostruzione, sono dunque “pretese tributarie a tutti gli effetti” per i seguenti motivi:

- 1) si tratta di somme corrisposte per un pubblico interesse;
- 2) l’adesione delle imprese, ivi incluso l’odierno opponente, al Consorzio non costituisce un atto volontario ma obbligatorio *ex lege*;
- 3) conseguentemente, i canoni consortili sono disposti non da un contratto ma dalla legge, facendo rientrare l’esborso nell’ambito dell’art. 23 della Costituzione
- 4) tali somme finanziano la realizzazione di servizi indivisibili da parte del Consorzio;
- 5) per contro, non essendo servizi c.d. a domanda individuale, manca altresì il nesso di corrispettività tra i canoni consortili e i servizi svolti sempre da Consorzi a loro favore.

Avendo perciò accertato la natura tributaria dei canoni consortili, il giudice civile ha disposto che la giurisdizione non appartiene al giudici ordinari ma a quello tributario. Infatti, *“appartengono alla giurisdizione tributaria tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie comunque denominati..”* (art. 2 del D.lgs. 31 dicembre 1992 n. 546).

#### **4. Conclusioni e possibili scenari: ripercussione in materia IVA e sulla fiscalità locale**

I canoni consortili, trovando la loro fonte nella legge, rientrano nell’ambito dell’art. 23 della Costituzione, partecipando della natura delle obbligazioni pubblicistiche, equiparabili ai tributi. In aggiunta, le prestazioni fornite oggi dai Consorzi non costituiscono altresì atto di giustizia commutativa (ovvero l’adeguata controprestazione in forza di un contratto a prestazioni

---

<sup>5</sup> (Cicala, *La giurisprudenza tributaria*, il Fisco, 2005, p. 2048).

corrispettive), perché non vi è ragionevolmente nesso di corrispettività tra i singoli consorziati e i servizi svolti sempre da Consorzi a loro favore.

Ne consegue, da una parte, che i Consorzi, essendo gli enti preposti allo svolgimento delle attività di gestione e manutenzione delle aree consortile, sono titolari di una potestà tributaria di tipo speciale e quindi prevalente rispetto a quella dell'ente locale<sup>6</sup>, e dall'altra, che i canoni consortili non devono essere assoggettati a IVA.

Come corollario, si possono infine immaginare ripercussioni anche sulla fiscalità locale.

Infatti, poiché i canoni consortili servono a finanziare non servizi a domanda individuale ma servizi indivisibili da svolgere sulle aree di pertinenza dei Consorzi, gli enti locali, per ragioni di equità, devono ridurre l'imposizione TARES, IUC (TASI) per quelle imprese che già versano i canoni a favore dei Consorzi, e ciò allo scopo di evitare la doppia imposizione<sup>7</sup>.

\*\*\*\*\*

*Ufficio del giudice di pace di Vasto*

*Repubblica italiana*

*in nome del popolo italiano*

*Il giudice di pace di Vasto, avv. Alessandra Notaro, ha pronunciato la seguente*

**SENTENZA**

*Nel procedimento civile iscritto al n. \_\_\_\_\_ anno 2015, avente ad oggetto: OPPOSIZIONE A DECRETO INGIUNTIVO.*

*Vertente tra*

\_\_\_\_\_

*e*

*ARAP ABRUZZO Azienda regionale Attività Produttive.....*

.....

<sup>6</sup> In ossequio ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118, comma 1 Cost., e conseguentemente al principio della corrispondenza tra la responsabilità amministrativa e quella finanziaria, per cui non può essere giustificata un'entrata tributaria se essa non è collegata a una responsabilità di tipo amministrativo, è chiaro che l'ente locale non può rivendicare a sé una piena potestà impositiva da esercitare su una determinata area, se tale area è stata, in esecuzione di una legge, assegnata obbligatoriamente ai Consorzi, cui è altresì delegata obbligatoriamente tutta la relativa gestione di servizi indivisibili collegati sempre a quell'area.

<sup>7</sup> Infatti, deve essere rispettata la correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio, per ciò che concerne le entrate tributarie, è così "esclusa ogni doppia imposizione, fatte salve le addizionali previste dalla legge statale o regionale" (IFEL – Fondazione ANCI, nel dossier del 22 ottobre 2010 "FEDERALISMO FISCALE, Principi e criteri Prima fase attuativa", pag. 13). In questo modo tale sistema di finanziamento è coerente con il principio di capacità contributiva stabilito dall'art. 53 della Costituzione (sul punto cfr. Corte cost., ord., 27 luglio 2000, n. 384). A tal proposito si segnala la recente sentenza della Corte di Cassazione n. 9858 del 13 maggio 2016, secondo cui la tassa sui rifiuti urbani locali ( TARSU, TIA, TARES, TARI) non va applicata sui rifiuti speciali, poiché per questi le imprese già sostengono da sé i costi di raccolta e di smaltimento, che sono affidati ad aziende specializzate. Ma molto contenzioso si è sviluppato attorno a tali pretese fiscali anche sui rifiuti speciali.

*Con atto di citazione notificato telematicamente in data 22 maggio 2015, la Società \_\_\_\_\_ proponeva opposizione avverso il decreto ingiuntivo n. \_\_\_ emesso dal Giudice di Pace di Vasto il \_\_\_\_ e notificato in data \_\_\_\_, con il quale si ingiungeva all'opponente il pagamento della somma di euro \_\_\_\_ oltre interessi, spese e competenze della procedura in favore dell'ARAP ABRUZZO Azienda regionale Attività Produttive, per omesso pagamento dei canoni relativi agli anni 2011 e 2012, e di cui alle fatture nn. \_\_\_\_\_.*

*L'opponente eccepiva in primo luogo il difetto di giurisdizione del giudice adito in quanto trattasi di materia riservata alla Commissione Tributaria attesa la natura dei canoni. Nel merito la società assumeva la non debenza dei canoni richiesti in quanto non giustificati poiché alcuna utilità era stata prodotta dal Consorzio in favore delle imprese consorziate né tantomeno a favore dello stesso opponente. Ancora l'istante riteneva non dovuto l'importo richiesto a titolo di IVA in quanto i canoni non costituivano corrispettivi specifici.*

*All'udienza del 16 luglio 2015 si costituiva l'ARAP e contestava l'avversa opposizione assumendo la giurisdizione del giudice ordinario, concludendo per il rigetto dell'opposizione e la conferma del decreto ingiuntivo opposto.*

*Nel corso del giudizio era acquisita la documentazione prodotta e, a seguito di scioglimento dell'ordinanza sull'eccezione preliminare avanzata dall'opponente, all'udienza del 22 gennaio 2016 la causa era riservata in decisione.*

*In via preliminare deve essere dichiarata la carenza di giurisdizione dell'AGO in materia di canoni consortili.*

*Invero la giurisprudenza ha chiarito che i consorzi per le aree di sviluppo industriale previsti dal dpr 6 marzo 1978 n. 218, art. 50 dovevano considerarsi "enti pubblici non economici", in quanto in via prevalente, rispetto ad attività di tipo imprenditoriale contemplate dai singoli statuti, svolgevano funzioni pubblicistiche di interesse generale, con un'organizzazione che si inseriva nell'ambito dell'amministrazione centrale dello Stato, e poi di quella locale degli enti regionali, con i penetranti controlli ed i benefici finanziari connessi a tale inserimento (Cass. ss.uu. 16 novembre 1999 n. 781; id. ss.uu. 25 marzo 1991, n. 3199). Ad avviso della cassazione, la mera qualificazione legislativa dei consorzi di sviluppo industriale come enti pubblici economici non ne ha mutato la struttura, i compiti e le attribuzioni, né invalida l'affermazione circa lo svolgimento, da parte dei consorzi in parola, di prevalenti funzioni pubblicistiche di interesse generale.*

*In tale ambito si inquadrano le attività provvedi mentali poste in essere dai consorzi, come quelle che attengono all'esercizio dei poteri autoritativi inerenti alla localizzazione industriale e, in particolare, alla individuazione delle imprese destinate a operare nelle singole aree, poteri*

*a fronte dei quali la posizione giuridica soggettiva che compete agli aspiranti ha, comunque, consistenza di interesse legittimo.*

*Sebbene l'adesione al consorzio da parte dell'impresa ricorrente sia avvenuta a mezzo di atto di assegnazione di lotti, è indubbio che tale atto generi ex lege l'adesione al consorzio con obbligo di pagamento dei relativi canoni la cui misura e quantità è determinata dallo stesso consorzio senza che la singola impresa possa interagire in alcun modo. Tra l'altro il Consorzio detiene anche la potestà esclusiva circa gli interventi da eseguire che gestisce in assoluta autonomia.*

*Non può pertanto negarsi la intrinseca natura tributaria del canone annuale che certamente concorre a finanziare un servizio che il privato, seppure ne trae vantaggio, non ha richiesto né può rifiutare.*

*Nel caso in esame la somma ingiunta è riconducibile certamente a canoni di gestione unilateralmente determinati dall'opposto e, pertanto, stante la natura tributaria degli stessi per i motivi sopramenzionati, la giurisdizione in materia spetta alle competenti Commissioni Tributarie con conseguente revoca del decreto ingiuntivo opposto.*

#### *PQM*

*Il giudice di Pace di avsto, definitivamente pronunciando sulla domanda proposta da \_\_\_\_\_ contro ARAP ARAP ABRUZZO Azienda regionale Attività Produttive, con atto di citazione notificato in data \_\_\_\_\_, disattesa ogni diversa istanza ed eccezione, così provvede:*

- 1. Revoca il decreto ingiuntivo n. \_\_\_\_ emesso dal Giudice di Pace di Vasto il \_\_\_\_ e notificato in data \_\_\_\_, in quanto emesso da giudice incompetente;*

.....