Il consorzio di bonifica questo sconosciuto

di Maurizio Villani

Pubblicato il 30 Agosto 2016

Sono tantissimi i contribuenti che pagano il consorzio di bonifica ma sono pochi quelli che conoscono la normativa relativa a tale imposizione; in questo articolo di sei pagine la analizziamo: obblighi di versamento, piani di bonifica e obblighi del consorzio; i recenti sviluppi giurisprudenziali...

1. Normativa di riferimento del consorzio di Bonifica

La disciplina generale della materia dei contributi dovuti ai Consorzi di Bonifica, è dettata dall'art. 860 c.c. secondo cui

> *"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" e dal R. D. 13 febbraio 1933, n. 215, recante "Nuove norme per la bonifica integrale";*

rientra nella competenza della legislazione regionale (cfr. art. 117 Cost.) e, quindi, per quanto riguarda, in particolare, la legislazione regionale della Regione Puglia, la disciplina fa riferimento alle Leggi Regionali Puglia 21 giugno 2011, n. 12, e 13 marzo 2012, n. 4, largamente ispirate al R. D. n. 215/1933.

2. 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.

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D

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, come sopra chiarito, dal vetusto, e tuttavia vigente, R. D. 13 febbraio 1933, n. 215, recante "*Nuove norme per la bonifica integrale*", che stabilisce che sono tenuti alla contribuzione delle opere di competenza che non siano a totale carico dello Stato i proprietari degli immobili siti nel comprensorio che traggono beneficio dalla bonifica.

Al citato Regio Decreto sono sostanzialmente informati gli artt. 857-865 del Codice Civile. 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.

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D

Consorzi di bonifica e consorzi di miglioramento fondiario

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 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.

2.1. Piano di Bonifica

Il Piano di Bonifica è l'elenco delle opere pubbliche di bonifica che rivestono preminente interesse generale per la sicurezza territoriale e per lo sviluppo economico del comprensorio.

2.2. Piano di Classifica

Il Piano di Classifica degli immobili individua i benefici derivanti dalle opere pubbliche di bonifica, stabilisce i parametri per la quantificazione dei medesimi e i conseguenti indici per la determinazione dei contributi.

Il piano di classifica viene approvato dalla Giunta Regionale e pubblicato sul BURP.

2.3. Piano di Riparto

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D

Il Piano di Riparto delle spese consortili determina la ripartizione dei contributi a carico della proprietà interessata per l'adempimento dei fini istituzionali dei Consorzi di bonifica ed è effettuato sulla base della spesa prevista nei bilanci preventivi.

2.4. Contributo di Bonifica

Il contributo di Bonifica è quel contributo che ricade sui proprietari di beni immobili situati nel perimetro di contribuenza.

I proprietari di beni immobili, agricoli ed extra agricoli, situati nel perimetro di contribuenza, che traggono un beneficio diretto e specifico dalle opere pubbliche di bonifica gestite dal Consorzio, sono obbligati al pagamento dei contributi di bonifica relativi alle spese per la manutenzione, esercizio e gestione delle opere pubbliche di bonifica e delle spese di funzionamento del Consorzio, detratte le somme erogate dalla Regione e/o da altri Enti pubblici per la manutenzione anche straordinaria e l'esercizio delle opere pubbliche di bonifica.

3. Presupposti dell'imposizione consorziale

Secondo la migliore dottrina e un orientamento giurisprudenziale che ormai costituisce ius receptum, presupposti dell'imposizione contributiva (ossia dell'obbligo di contribuire alle opere eseguite dai consorzi di bonifica e, quindi, dell'assoggettamento al potere impositivo di questi ultimi) sono:

1. la proprietà di un immobile incluso nel perimetro consortile;
2. una condizione distintiva di tale bene, che è al contempo uno stato di fatto e una situazione di diritto, per cui il cespite in parola deve trarre delle opere sopra menzionate un'utilitas, un vantaggio particolare, un beneficio "speciale" incidente in via diretta sull'immobile, comportandone un incremento di valore in rapporto causale con l'esecuzione delle opere di bonifica e con la loro manutenzione.

Questo vantaggio o beneficio derivante dalla bonifica — che non è provato dalla pura e semplice inclusione dell'immobile nel perimetro del comprensorio — proprio per la natura corrispettiva del tributo

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D

che i consorzi sono autorizzati ad esigere dai proprietari degli immobili siti nel comprensorio, non può essere indiretto o generico, perché altrimenti sarebbe perduta l'inerenza al cespite, ma deve risultare concreto, "effettivo" e va accertato con riferimento a ciascun bene. Deve, inoltre, essere valutato anno per anno sulla base dei reali incrementi di valore dell'immobile determinati dalle opere di bonifica e/o dalla loro manutenzione.

Il vantaggio do quo può si essere anche comune a più immobili, o a tutte le proprietà ma in nessun caso presunto, o desumibile in via indiretta per il solo fatto che altri immobili abbiano tratto il beneficio in questione.

4. Orientamenti giurisprudenziali in tema di presupposti di imponibilità del contributo consortile.

Assai ricca è la produzione giurisprudenziale in tema di esigibilità dei contributi consortili sotto il profilo dei presupposti di imponibilità del tributo.

E' principio ormai pacificamente acquisito 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.

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 Corte Cass. Civ. n. 7511 dell'8 luglio 1993).

Maggiori precisazioni ci vengono offerte dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite che, con la sentenza della n. 8960 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

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D

manutenzione. Il beneficio derivante dalla bonifica non è provato dalla pura e semplice inclusione del bene nel comprensorio, pur potendo essere potenziale o futuro perché 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 beneficato, 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.

Circa gli oneri probatori la Corte di Cassazione, 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 (in tal senso si veda Corte di Cassazione n. 8960 del 14 ottobre 1996 e n. 654 del 18 gennaio 2012).

Il beneficio fondiario rappresenta, dunque, tanto l’elemento costitutivo dell’obbligazione tributaria, quanto il criterio per una corretta ripartizione del relativo onere economico (in tali termini si è espressa la Corte di Cassazione, sent. 23 marzo 2012, n. 4671).

5. Risvolti per i contribuenti

Occorre che il contribuente faccia attenzione a tutelarsi da atti illegittimi.

Dal quadro normativo sopra delineato e dalla giurisprudenza sopra riportata è evidente che i requisiti di legittimità per l’imposizione consorziale sono:

- l’approntamento del piano generale di bonifica;

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D

- che l'immobile ricada nel comprensorio consorziale;
- che vi sia un piano di classifica;
- che gli immobili traggano benefici concreti dall'esecuzione delle opere di bonifica e dalla loro manutenzione, traducibili in un aumento del valore fondiario.

Inoltre, è applicabile la Legge 27 luglio 2000, n. 212 (c.d. Statuto del Contribuente). In particolare, il disposto dell'art. 7 (Chiarezza e motivazione degli atti) stabilisce che gli atti dell'Amministrazione Finanziaria sono motivati secondo quanto prescritto dall'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, concernente la motivazione dei provvedimenti amministrativi, indicando i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione.

Ciò significa che, per poter considerare assolto da parte del Consorzio l'onere della prova circa il vantaggio diretto e specifico conseguito dal contribuente in relazione all'opera di bonifica svolta, così come riconosciuto dalla giurisprudenza della Suprema Corte, occorre che vi sia una esaustiva motivazione ai sensi dell'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Inoltre deve essere indicato quale beneficio concreto deriverebbe all'immobile del ricorrente e con quale modalità e mediante quali parametri è stato calcolato l'ammontare del contributo.

A sostegno di quanto sopra esposto rileva la recente sentenza della Corte di Cassazione del 6 febbraio 2015, n. 2241 che ha accolto il ricorso proposto da un contribuente e la cui difesa si è incentrata sulla mancata elaborazione, da parte del consorzio, del piano generale di bonifica e sulla mancanza di un beneficio diretto e specifico per i beni di sua proprietà.

29 luglio 2016

Maurizio Villani

Idalisa Lamorgese

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D