

# I PIANI DI CLASSIFICA PER I CONSORZI DI BONIFICA INTEGRALI E LE LINEE GUIDA REGIONALI

*Necessità per i Consorzi di Bonifica  
Integrale della Regione Calabria*

Documento elaborato a cura del  
dott. Pasquale Ruggiero  
Direttore Generale

“Consorzio di Bonifica Integrale dei Bacini del Tirreno Cosentino”,  
su richiesta dell'On. Dott. Michele Trematerra,  
Assessore all'Agricoltura della Regione Calabria

Documenti integrati a seguito del contributo fornito dall'ANBI con nota 1755 del 08/10/2012, a firma del Direttore Generale Avv. Martuccelli, inviata all'URBI a prot. 7599 del 11/10/2012.

Catanzaro, Ottobre 2012

## Indice

1) Criteri, modalità d'elaborazione ed obiettivi della presente nota	Pag. 3
2) I piani di classifica: descrizione, necessità e fonti normative	Pag. 7
3) “Il Beneficio”	Pag. 10
4) Il “Perimetro di Contribuenza” o “Comprensorio di Bonifica” ed il “Perimetro del Beneficio”	Pag. 14
5) La “Capacità Impositiva Consortile” e la contribuenza extra-agricola	Pag. 18
6) Il Beneficio istituzionale. La particolarità della LR. 11/2003. Scelta di politica tributaria primaria	Pag. 21
7) I ruoli emessi dai Consorzi di Bonifica in assenza dei Piani di Classifica	Pag. 26
8) La necessità dei Servizi d'Informazione Territoriali (S.I.T.)	Pag. 29
9) Conclusioni	Pag. 31

## 1) Criteri, modalità d'elaborazione ed obiettivi della presente nota

La materia è complessa, ostica, accessibile in verità solo agli esperti. Il tentativo è quello di riepilogare, in circa trenta cartelle, cosa sono i **Piani di Classifica** (P.d.C.), quali ne sono le fonti normative, a quali esigenze devono far fronte, quali sono gli obiettivi che lo strumento intende raggiungere. Tutto questo aggregando ordinatamente i dati e le informazioni a disposizione, semplificando lettura e comprensione, quanto più possibile.

L'art. 24 (*Elaborazione e approvazione dei piani di classifica*), della L.R. 23 luglio 2003 n. 11 (*Disposizioni per la bonifica e la tutela del territorio rurale. Ordinamento dei Consorzi di Bonifica*) individua il percorso istituzionale necessario per l'elaborazione delle linee guida e la definitiva approvazione del P.d.C.. Al comma 1, l'art. 24 dispone che le linee guida (ovvero Criteri) debbono essere approvate dalla Giunta Regionale. ***“L'elaborazione del piano di classifica è effettuata dai Consorzi in conformità ai criteri stabiliti dalla Giunta regionale, secondo principi di economia che tengano conto:.....”***.

Successivamente all'approvazione dei **Criteri stabiliti dalla Giunta Regionale** i Consorzi possono provvedere ad elaborare ed approvare i singoli P.d.C. i quali poi, ai sensi del comma 3 dello stesso articolo ***“viene (vengono) pubblicata (i) mediante deposito presso la Presidenza della Giunta regionale. Dell'avvenuto deposito è data comunicazione mediante avviso da pubblicarsi sul Bollettino Ufficiale della Regione e nell'albo del Consorzio, dei Comuni interessati e della Provincia territorialmente competente”***. Per come indicato nell'ultimo comma dell'art. 24, ***“Trascorsi i tempi necessari e considerate le eventuali osservazioni il Consiglio Regionale approva. I piani di classifica diventano definitivi entro 60 giorni dall'approvazione del Consiglio regionale e possono essere impugnati entro lo stesso termine davanti al TAR”***.

Si tratta di un iter complesso, che tiene conto dell'approvazione di ben due assemblee, quelle dei singoli Consorzi e quella del Consiglio Regionale e che potrebbe provocare interessate osservazioni da parte di un numero vastissimo di potenziali soggetti interessati (singoli utenti, Consigli dei comuni presenti nel perimetro consortile, Assemblee consiliari delle province, ecc.).

La norma quadro nazionale in materia di Consorzi di Bonifica Integrale (C.d.B.) è ancora il Testo Unico del 1933 (R.D. 13 febbraio 1933 n. 215 - Nuove norme per la bonifica integrale). L'AMBI (Associazione Nazionale Bonifiche e Miglioramenti Fondiari), a tale proposito fa rilevare che detto T.U. è stato ***“fortemente attualizzato dalle leggi regionali vigenti nonché***

*dal Protocollo di intesa Stato-Regioni del 18/08/2008 – di cui si dirà in seguito – e che si è consolidata una importante giurisprudenza della Corte di Cassazione che conferma la validità degli strumenti previsti dalla legge nazionale<sup>1</sup> del 1933.*

Detta norma, per quanto lungimirante, naturalmente risente dell'epoca in cui è stata formulata. E' ancora vigente la parte in cui è previsto che il **“Perimetro di Contribuenza”** deve essere reso pubblico attraverso la **“trascrizione”** (art. 3). Ogni Consorzio dovrebbe provvedere a trascrivere il “gravame consortile” ovvero l'annuale imposizione presso la **“Conservatoria dei Beni Immobiliari”**, per ogni immobile situato nel perimetro di contribuenza<sup>2</sup>. A seguito di approvazione del P.d.C. detto onere, come vedremo è considerato ormai superfluo.

In passato, giurisprudenza maggioritaria faceva rilevare che dall'inosservanza degli oneri di trascrizione sarebbe derivato un “*vulnus*” alla capacità impositiva consortile. Perciò è importante rilevare che pur rispettando l'iter per l'approvazione dei P.d.C., per come previsto dalla L.R. oggi e dal T.U. del 1933 prima, è comunque opportuno che i C.d.B. continuino a dimostrare quali benefici riceve il bene sottoposto a contribuzione, ogni volta che viene richiesto il contributo. A Tale proposito giova rilevare che una sentenza della Cassazione a Sezioni Unite Civili del 1993 ha chiaramente sentenziato che *“spetta al Consorzio, ente impositore, provare l'esistenza di un beneficio diretto e specifico”*<sup>3</sup> perciò è importante che la cartella esattoriale debba contenere gli elementi indispensabili per consentire al contribuente di effettuare il necessario controllo sull'imposizione tributaria<sup>4</sup>; ciò, come vedremo, indipendentemente dall'adozione dei singoli P.d.C.

Tuttavia, l'ANBI, con esatta ricognizione dell'evoluzione della normativa nazionale e regionale (di tutte le regioni d'Italia) e della più recente e consolidata giurisprudenza *“in proposito fa presente che è ormai consolidata la giurisprudenza che riconosce la rilevanza fondamentale del piano di classifica ai fini della legittimità dell'imposizione dei contributi consortili. Fra le altre si citano le sentenze nn. 26009-101-011-012 del 07/10/2008 depositate in data 30 ottobre 2008, dalla Suprema Corte di Cassazione a Sezioni Unite. I giudici hanno, infatti, affermato il principio secondo il quale la presenza del Piano di classifica esonera il Consorzio dalla dimostrazione del beneficio giacche dovrà essere il contribuente a provare che l'immobile di sua*

---

1 ANBI, nota 1755 del 08/10/2012, Avv. Martuccelli, inviata all'URBI il 11/10/2012, prot. 7599.

2 Così Cassazione Sezione Tributaria n. 4513 del 25 febbraio 2009.

3 Così Cassazione a Sezioni Unite Civili n. 8960 del 14 ottobre 1996.

4 Così Cassazione a Sezioni Unite Civili n. 26009 del 30 ottobre 2008.

*proprietà non ha ricevuto il beneficio. Tale principio è stato ribadito sempre dalla stessa **Suprema Corte con le sentenze n. 27046 depositata in data 22/12/2009, n. 18327 (SS.UU.Civ.) in data 06/08/2010, n. 24881 del 24/11/2011, n. 29552 e 29553 del 29/11/2011: i giudici anche in questo caso hanno affermato l'importanza fondamentale del Piano di Classifica***<sup>5</sup>.

Il P.d.C. dunque attraverso la fissazione dei criteri e degli indici rende l'imposizione tributaria *“pienamente legittimata atteso che l'esistenza di tale documento, regolarmente adottato, secondo i dettami di legge, attesta la regolarità dell'operato dell'Ente impositore*<sup>6</sup>.

Essendo il T.U. di riferimento (R.D. 215/33) antecedente alla Costituzione Repubblicana, è fondamentale seguirne l'evoluzione applicativa attraverso la giurisprudenza che spesso ne ha corretto il “tiro”, effettuandone interpretazioni “in linea” con il dettato Costituzionale. A tale proposito, della copiosissima giurisprudenza della Cassazione citeremo quasi esclusivamente quella delle Sezioni Unite Civili; per quanto riguarda le decisioni della Corte Costituzionale, ci rifaremo ad ordinanze o sentenze specificatamente attinenti ai contributi consortili.

La Regione nell'approvare i Criteri (linee guida) dei P.d.C. deve tenere conto dei riflessi che questi strumenti avranno sui C.d.B., non solo dal punto di vista finanziario. Si vedrà infatti che i P.d.C. possono modificare obiettivi ed organizzazione dei C.d.B. stessi; ciò in quanto provvedere al proprio sostentamento diventa l'obiettivo primario di ogni organizzazione, indipendentemente dagli obiettivi che il legislatore ha voluto formulare per l'Ente. Dove i P.d.C. operano già da diversi anni si stanno registrando pesanti modifiche nei C.d.B., proiettati ormai sempre di più *“verso la difesa del suolo; la loro area operativa viene fatta coincidere sempre di più con i bacini idrografici e non con il perimetro consortile*<sup>7</sup>.

Gestione del territorio quindi, più che enti di supporto all'agricoltura. E' fondamentale considerare ancora che, proprio come è successo in queste aree dell'Italia, la contribuzione extra agricola si è decisamente incrementata fino a superare il 50% del totale, attesa anche la continua espansione delle aree urbanizzate e la natura sempre più “difensiva” delle opere di bonifica dei Consorzi, anche a protezione degli abitati. Questi elementi pongono delle vere e proprie sfide nell'assetto decisionale consortile che probabilmente potrà subire pesanti mutamenti in ordine alla composizione degli organi politici e di gestione dell'Ente stesso.

E' opportuno evidenziare che lo strumento P.d.C. è di medio-lungo termine in quanto

---

5 Vedi nota 1, integrazione ANBI, Avv. Martuccelli.

6 Vedi nota 1, integrazione ANBI, Avv. Marticcelli.

7 Consiglio Regionale del Veneto, Quarta Commissione Consiliare, Dossier Bonifica, anno 2006.

esplica la propria azione in una “*proiezione temporale strettamente collegata con il comprensorio consortile e con l'azione svolta dai Consorzi, per cui non è possibile ipotizzarne la durata*”<sup>8</sup> A tale proposito è necessario tenere conto del ruolo che l'Assessore all'Agricoltura e la Giunta regionale vorranno ritagliare per i C.d.B. a normativa regionale invariata (L.R. 23 luglio 2003 n. 11), anche in conseguenza:

- a) della riforma degli enti strumentali della Regione nel comparto agricolo-forestale;
- b) della definizione del ruolo delle Comunità Montane;
- c) della riorganizzazione della programmazione territoriale in funzione del nuovo ruolo che lo Stato sembra voler assegnare alle Province.

Non è di poco conto, ad esempio, la deliberazione di Giunta Regionale della Calabria n. 602 del 16/09/2010 (Attivazione dei Presidi Idrogeologici ed Idraulici. Modifiche ed integrazioni della deliberazione n. 644 del 21/09/2009) relative all'affidamento all'AFOR, su proposta dell'Assessore ai LL.PP., di compiti e funzioni importantissime (vigilanza sulle opere idrauliche e polizia idraulica).

In conclusione va detto che il presente documento verte su un argomento, quello dei Piani di Classifica e dei Contributi consortili, molto dibattuto: in dottrina ed in giurisprudenza, in ogni Regione ed in ogni C.d.B.

E' lontana la pretesa di volere rappresentare un dato di fatto compiuto, al contrario questo “lavoro” esprime, semplicemente, la volontà di rappresentare un punto di partenza, si ritiene necessario, per l'evoluzione del dibattito sull'argomento nella nostra regione; una ordinata aggregazione di concetti utili a chi deve operare, finalmente, nel procedimento decisionale.

---

8 Vedi nota 1, integrazione ANBI, Avv. Martuccelli.

## 2. I piani di classifica: descrizione, necessità e fonti normative

La definizione “**Piano di Classifica**” non si ritrova nel R.D. 215 del 1933, la fonte da cui discendono quasi tutte le altre definizioni ordinariamente usate nel comparto, come ad esempio: “*Classificazione dei comprensori di bonifica*”, “*Piano generale di bonifica*”, “*Comprensori di bonifica*”, “*Beneficio*”, “*Perimetro di Contribuenza*”, ecc..

Il R.D. sopra citato, all'articolo 12, indica quale elemento centrale della **capacità impositiva** dei C.d.B. l'individuazione dei criteri di ripartizione delle spese consortili e la pubblicità legale dello strumento utilizzato per il calcolo della ripartizione stessa. A tale fine il R.D. stabilisce che “*La proposta dei criteri di ripartizione, tanto provvisoria che definitiva, della spesa è pubblicata a norma dell'art. 4*”. Il P.d.C. è lo strumento in grado di assolvere anche a detto ruolo.

A partire dagli anni '90 l'evoluzione dei compiti assegnati ai consorzi dalla normativa nazionale in materia di sistemazione idrogeologica territoriale, salvaguardia dell'ambiente, razionale utilizzo di risorse idriche, ecc., ha ampliato e modificato la natura ed i fini dei consorzi. Le Regioni, delegate dallo Stato (D.P.R. 15/01/72 n. 11 e D.P.R. 24/07/1977 n. 616), hanno avvertito la necessità di finanziare l'azione consortile anche attraverso la leva fiscale. La fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e la chiusura della Cassa per il Mezzogiorno hanno accelerato il percorso. Anche l'Associazione Nazionale Bonifiche Italiana (ANBI), considerate l'evoluzione della finanza pubblica, l'avvertita necessità di governo del territorio in capo ai consorzi, l'ampliamento dell'azione consortile in aree non prettamente rurali, ha ritenuto indispensabile lo strumento tecnico-giuridico, divenuto cardine dell'auto sostentamento finanziario del sistema Consorzi di Bonifica.

Da qui si sviluppa la necessità del legislatore regionale di dettagliare lo strumento P.d.C., strutturando il percorso impositivo dei singoli C.d.B..

I P.d.C. vanno elaborati ed approvati da ogni singolo C.d.B. in relazione alle esigenze del proprio territorio, alle opere gestite ed ai servizi forniti, ecc. sulla scorta delle **linee guida** emanate dall'organo di controllo, cioè la Regione.

Visto quanto sopra, considerate la letteratura, prassi e prevalente giurisprudenza, il C.d.B., ancorché Ente Pubblico Economico ed ancorché esattamente delimitato nei confini (**Perimetro di Bonifica o Perimetro Consortile**) con apposita Deliberazione di Consiglio Regionale,

disporrebbe di definitiva potestà d'imposizione tributaria solo in presenza di un **P.d.C.**. In assenza la potestà d'imposizione è provvisoria, seppure comunque vigente. Il P.d.C. per potersi dire funzionale allo scopo, ai sensi del R.D. 215/33, deve comprendere varie situazioni:

- 1) Uno o più “**Perimetro del beneficio o di contribuenza**”, distinto dal Perimetro di Bonifica o Consortile che “*corrisponde al perimetro del comprensorio del Consorzio*”<sup>9</sup>, e rappresenta l'intera area in cui **può** operare un Consorzio di Bonifica. Il Perimetro del Beneficio “*racchiude tutti gli immobili che ricevono il beneficio*”<sup>10</sup> e rappresenta la parte del territorio, specificamente individuato all'interno del perimetro consortile o di bonifica, in cui il Consorzio ha progettato, edificato e/o manutenzionato manufatti, opere idrauliche, d'irrigazione di bonifica o fornito servizi. E' opportuno ribadire quindi, per evitare confusione, la chiara distinzione fra i due perimetri sopra individuati.
- 2) Sui singoli fondi all'interno del perimetri di beneficio o di contribuenza deve rappresentarsi “**la produzione o il mantenimento dello specifico beneficio**”. Ai fini della contribuenza gli immobili debbono conseguire un incremento di valore riconducibile alle opere di bonifica ed alla loro manutenzione<sup>11</sup>. Parrebbe dunque che in assenza di opere e/o di servizi, non può sussistere beneficio e non può esistere Perimetro di beneficio o di Contribuenza, anche se può certamente esistere il “Comprensorio di Bonifica e/o Perimetro Consortile”, intanto definito in Calabria da Delibera di Consiglio Regionale.
- 3) Sui singoli fondi all'interno dei diversi Perimetri del Beneficio possono gravare gli specifici tributi consortili determinati a seguito della ripartizione delle specifiche spese sostenute dal Consorzio per la produzione ed il mantenimento dell'individuato beneficio, sebbene determinati “*sulla base di indici anche approssimativi e presuntivi*” (art. 11 R.D. 215/1933).
- 4) Considerate particolari condizioni normative (nel caso di specie regionali), è possibile che si determini la possibilità di ripartire le “spese generali” sui contribuenti, indipendentemente dal beneficio. “*In verità solo la legge regionale Calabria contempla un contributo che prescinde dal beneficio e che si riferisce alle spese generali sostenute dal*

---

9 Vedi nota 1, integrazione ANBI, Avv. Martuccelli.

10 Vedi nota 1, integrazione ANBI, Avv. Martuccelli.

11 Vedi Suprema Corte di Cassazione a Sezioni Unite Civili n. 9857 del 14 ottobre 1996.



*Consorzio per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali*<sup>12</sup>. Considerato che l'art. 23, comma 1, lettera a) della L.R. 11/2003 ritiene che le spese generali dei Consorzi siano “*afferenti il conseguimento dei fini istituzionali*”, l'imposizione contributiva conseguente (indipendente dal beneficio) viene denominata per semplicità da “**beneficio istituzionale**”.

L'imposizione di che trattasi grava sugli immobili ricadenti nel Comprensorio di Bonifica e trae ragione dalla esistenza stessa dei C.d.B., dalla necessità di svolgere i loro compiti istituzionali (progettazione, studi, sperimentazioni ecc.) verso cui i Consorzi sono finalizzati.

Quest'ultimo punto, in parziale contrasto con quanto affermato nel punto 2, sarà oggetto di particolare, successiva disamina.

E' opportuno evidenziare **le descrizioni dello strumento “P.d.C.”** contenute in due diverse fonti normative:

- a) **della Regione Calabria**, che ne fa una specifica descrizione con la L.R. 11/2003;
- b) **della Conferenza Stato-Regioni del 18/08/2008** – Intesa sulla proposta per l'attuazione dell'art. 27, del D.L. 248/07, come modificato dalla L. di conv. 28/02/08 n. 3, criteri per il riordino dei Consorzi di Bonifica, che ne traccia una indiretta descrizione.

Con l'art. 23 (Contributi Consortili e Piani di Classifica) e con l'art. 24 (Elaborazione ed approvazione dei Piani di Classifica) della L.R. 11/2003 la Regione Calabria fornisce una chiara indicazione di cosa intende per P.C.. In particolare il comma 2 dell'art. 24 così recita “***il piano di classifica individua i benefici diretti, indiretti e potenziali derivanti dalle attività di bonifica agli immobili ricadenti nei comprensori, intesi questi ultimi ai sensi dell'art. 812 del codice civile (distinzione dei beni), e stabilisce parametri per la quantificazione di detti benefici, determinando l'indice di contribuenza di ciascun immobile***”.

La stessa fonte normativa regionale, all'art. 23 determina le modalità d'approvazione e di pubblicazione dello strumento.

L'Accordo Stato-Regioni (Presidenza del Consiglio dei Ministri, protocollo 3795 del 17/09/2008) al punto 6 (Regime degli interventi e partecipazione privata) così individua, seppure indirettamente, i P.C. “***Le spese di cui al precedente punto b*** (spese di manutenzione esercizio e sorveglianza delle opere consortili non coperte da contribuzione pubblica) ***sono definite in sede di bilancio e sono ripartite ai consorziati proprietari di immobili che traggono beneficio, secondo i***

---

12 Vedi nota 1, integrazione ANBI, Avv. Martuccelli.

*criteri fissati con il Piano di Classifica dei territori".*

In definitiva, per semplicità possiamo considerare il Piano di Classifica uno strumento giuridico-tecnico-contabile, a medio termine, approvato dai singoli Consorzi di Bonifica secondo quanto stabilito dal legislatore regionale, atto alla rappresentazione dei benefici diretti, indiretti o potenziali dell'azione consortile sul proprio territorio, necessario per la ripartizione delle spese sostenute per le dette attività e per la definizione della ripartizione del carico tributario in capo ad ogni contribuente consortile.

E' opportuno considerare che l'art. 42 della L.R. 11/2003 espressamente statuiva che "1. Entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, i Consorzi sono tenuti ad effettuare l'elaborazione e l'approvazione dei piani di classifica di cui al precedente articolo 24". La mancata emanazione da parte della Giunta Regionale dei Criteri guida e le oggettive difficoltà di elaborazione dei P.d.C. in capo a singoli C.d.B. ha determinato la completa disapplicazione della previsione temporale.

### 3. “Il Beneficio”

In assenza della necessaria e tempestiva normativa regolamentativa regionale (da emanarsi secondo quanto indicato dal T.U. 215/33 e dalla L.R. 11/2003) le innumerevoli decisioni delle Commissioni Tributarie Provinciali e Regionali, le sentenze della Suprema Corte di Cassazione (anche a Sezioni Unite) e quelle della Corte Costituzionale hanno definito un'azione tecnico-amministrativa – meglio, un “modus operandi” - necessario ad addivenire comunque all'imposizione del tributo consortile, che non potrebbe mai essere generico e che dovrebbe sempre essere specifico.

L'indirizzo maggioritario della giurisprudenza ritiene che la mera inclusione dell'immobile nel territorio appartenente al Comprensorio di Bonifica (o perimetro consortile) rappresenta la condizione propedeutica, ma non sufficiente, perché l'azione consortile possa concretizzare il “**beneficio fondiario**” sull'immobile stesso. Dalla sola inclusione dell'immobile nel perimetro consortile, dunque, non potrebbe derivare l'obbligo alla contribuzione, sarebbe necessaria l'inclusione del bene nel perimetro di contribuzione o di beneficio, tracciato a seguito dell'adozione del P.d.C. In realtà va rilevato che “**L'obbligo contributivo sussiste a prescindere dall'adozione o meno del citato Perimetro** – di beneficio o di contribuzione - esso è stabilito per legge (art. 860 del c.c. E art, 21 e 59 del r.d. 215/33 ed è fondato su due principi fondamentali: **a) bene all'interno del comprensorio consortile, b) sussistenza del beneficio**”<sup>13</sup>.

Per potere assoggettare il cespite a sicura contribuzione consortile deve dunque determinarsi “*la circostanza che ad essi (cespiti) siano derivati, o possano derivare, benefici per effetto dell'esecuzione delle opere predette. In base al criterio del beneficio conseguito, o conseguibile, i contributi di bonifica gravano quale onere reale (Art. 21 del T.U.) a carico dei rispettivi titolari in ragione del particolare beneficio aggiuntivo che a ciascun bene del comprensorio è derivato o deriverà in conseguenza dell'attività svolta dal consorzio concessionario*”<sup>14</sup>.

Per essere ancora più chiari “*gli immobili sottoposti a contribuzione debbono conseguire un incremento di valore direttamente riconducibile alle opere di bonifica ed alla loro*

---

<sup>13</sup> Vedi nota 1, integrazione ANBI, Avv. Martuccelli.

<sup>14</sup> Così la Cassazione Civile n. 7511 del 8/7/93. Già citata alla nota 5.

*manutenzione*<sup>15</sup>; detto incremento (o conservazione, come largamente riconosciuto dalla giurisprudenza e dalla legislazione), del valore dell'immobile è costituito appunto dal “beneficio” da cui scaturisce la facoltà consortile d'imposizione tributaria. “Con riferimento al beneficio si sottolinea che la giurisprudenza ormai costante, oltre che la testuale indicazione contenuta nel citato Protocollo di Intesa Stato-Regione, prevedono espressamente che il beneficio possa consistere nell'incremento **o nella conservazione** del valore dell'immobile (V. C.T.P. Foggia n. 127/2005, CTP Piacenza n. 42/2010, C.T.R. Firenze n. 189/2008, C.T.R. Lazio n. 227/2012, nonché il punto 6, lett. b) del citato Protocollo)<sup>16</sup>.”

In assenza di specifiche norme regolamentative regionali e di idonei P.d.C., si supporrebbe la inesistenza di benefici, da ciò deriva l'attuale “provvisorietà” del sistema contributivo adottato dai C.d.B. Calabresi, attualmente basato proprio sulla indipendenza dal beneficio, come consentito dalla L.R. 11/2003.

Una sufficiente definizione della tipizzazione del “beneficio” sul cespite derivante dall'opera dei consorzi di bonifica ci arriva dall'Accordo Stato Regione del 18/09/2008 (Criteri per il riordino dei Consorzi di Bonifica)<sup>17</sup>. La Conferenza, al punto 6) “Regime finanziario degli interventi e partecipazione privata”, individua tre tipologie specifiche di benefici (ove presenti) : 1) Beneficio di presidio idrogeologico; 2) beneficio di natura idraulica; 3) beneficio di disponibilità irrigua. Nel contempo però, al punto numero 4 si esplicita che “Le Regioni possono definire ulteriori tipologie di benefici”.

Ai sensi dell'art. 11 del T.U. 215/33, il beneficio delle opere consortili sul territorio, così come la quota delle spese sostenute dal C.d.B. necessarie al concretizzarsi del beneficio sullo specifico bene, è calcolato sulla base di indici (anche approssimativi) stabiliti in via provvisoria. Gli indici diventano definitivi con l'approvazione del Piano di Classifica, redatto secondo le linee guida determinate dalla Regione, alla fine dell'iter previsto per la sua pubblicità legale.

E' opportuno evidenziare che, a parere di chi scrive, in assenza della definitiva approvazione del P.d.C. da parte del Consiglio regionale, gli indici contenuti nel P.d.C. intanto approvati dall'Assemblea Consortile, restano provvisoriamente applicabili. A tale assunto è possibile giungere considerando quanto disposto del T.U. del 33; fermo restando quanto disposto

---

15 Così la Suprema Cassazione a Sezione Unite n. 9857 del 14/10/96.

16 Vedi nota 1, integrazione ANBI, Avv. Martuccelli.

17 Intesa sulla Proposta per l'Attuazione dell'art. 27 del D.L. 248/2007, come modificato dalla Legge di conversione 28/02/2008, n. 31 – Criteri di riordino dei consorzi di bonifica – Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province di Trento e Bolzano, del 18 settembre 2008.

dall'art. 24 (in quanto alla elaborazione ed approvazione dei P.d.C.) , dall'art. 23 (per quanto riguarda il Piano di Riparto) e dall'art. 39 (per quanto riguarda il Bilancio di previsione) della legge regionale 11/2003.

#### **4. Il “Perimetro di Contribuenza o Perimetro del Beneficio” ed il “Comprensorio di Bonifica o Perimetro Consortile”.**

Il Comprensorio di Bonifica (o Perimetro Consortile) costituisce la delimitazione geografica (ovvero i limiti territoriali) entro cui un C.d.B. è legittimato ad operare. A tale proposito, è opportuno rilevare che in Calabria:

1. Tutto il territorio regionale, già classificato di bonifica ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 437 del 1968, è suddiviso in ambiti territoriali, denominati **Comprensori di bonifica**.
2. I **Comprensori di Bonifica** sono delimitati dalla Regione con atto deliberativo Consiliare in modo da costituire unità territoriali il più possibile omogenee sotto il profilo idrografico e idraulico e con dimensioni rispondenti a criteri di funzionalità operativa e di economicità gestionale.

Tutto il territorio della Regione Calabria, indipendentemente dalla destinazione d'uso, dall'altitudine, dalla conformazione geografica, ecc. è stato classificato “di bonifica” cioè bisognevole di miglioramento, di governo, di controllo e manutenzione, ecc.. Questa scelta non è stata fatta dalla sola dalla nostra Regione.

Come abbiamo già visto, la sola inclusione di un immobile nel Comprensorio di Bonifica Consortile non consentirebbe al C.d.B. il potere di imporre tributi.

E' necessario dunque individuare quali beni siano oggetto del beneficio all'interno del comprensorio di bonifica. Tali beni saranno tassati in ragione del beneficio ottenuto.

Per raggiungere il risultato voluto è fondamentale tracciare i “**Perimetri di Beneficio**” che rappresentano una ulteriore delimitazione geografica – all'interno del Comprensorio di Bonifica - entro cui insistono gli immobili che traggono beneficio (uno o più benefici: di bonifica, d'irrigazione e/o altro) dalla specifica opera consortile.

All'interno di un Comprensorio di Bonifica, dunque, possono certamente ritrovarsi diversi Perimetri di Beneficio. E' corretto affermare che, solitamente, il Perimetro del Beneficio è legato al Bacino Idrografico entro cui è presente l'opera idraulica di cui al R.D. 523 del 1904 (fiume, torrente, fosso, ecc.), l'opera d'irrigazione o di bonifica. La corretta delimitazione dei Comprensori di Beneficio diventa strategicamente fondamentale per:

- a) la determinazione del beneficio specifico e dell'area in cui tale beneficio esplicita gli effetti;
- b) la corretta individuazione delle spese occorrenti alla produzione e/o al mantenimento del

beneficio;

c) il riparto delle spese occorrenti, rispetto al beneficio specifico, in capo ai titolari di cespiti che traggono vantaggio dall'opera.

E' possibile che in Italia esistano C.d.B. aventi un unico bacino idrografico ed un unico Perimetro di Beneficio ma il territorio regionale calabrese, “difficile” e frastagliato, è costituito da un numero altissimo di bacini idrogeologici; nel solo Consorzio dei Bacini Tirrenici del Cosentino insistono oltre 50 bacini idrografici censiti, delimitati e nominalmente individuati dall'Autorità Regionale di Bacino. E' certo che ogni C.d.B. avrà diversi Perimetri di Beneficio per ogni tipologia di beneficio individuato.

In conclusione, il Perimetro del Beneficio è lo strumento con cui, per ogni singolo tipo di beneficio, è possibile addivenire alla esatta *“delimitazione dei soggetti obblighi di bonifica di cui all'art. 2 e del territorio gravato dell'onere di contributo nella spesa delle opere di competenza Statale, quando la spesa non sia a totale carico dello Stato, ai sensi del 1 comma dell'art. 7 del presente Decreto”*, per come richiesto dall'art. 3 del T.U. n. 215 del 1933.

E' opportuno a tale proposito rilevare la posizione dell'ANBI che afferma, *“con riferimento specifico al perimetro di contribuenza – o di beneficio – va altresì sottolineato che la eventuale mancanza del Perimetro di contribuenza o la sua non trascrizione non incide, in alcun modo, sulla legittimità dell'imposizione consortile, come ribadito dalla Suprema Corte di Cassazione con le sentenze n. 4513/2008 e n. 4605/2009, ma solo sull'onere della prova”*<sup>18</sup>, che in assenza del P.d.C. e di corretta individuazione del perimetro, resta in capo al Consorzio.

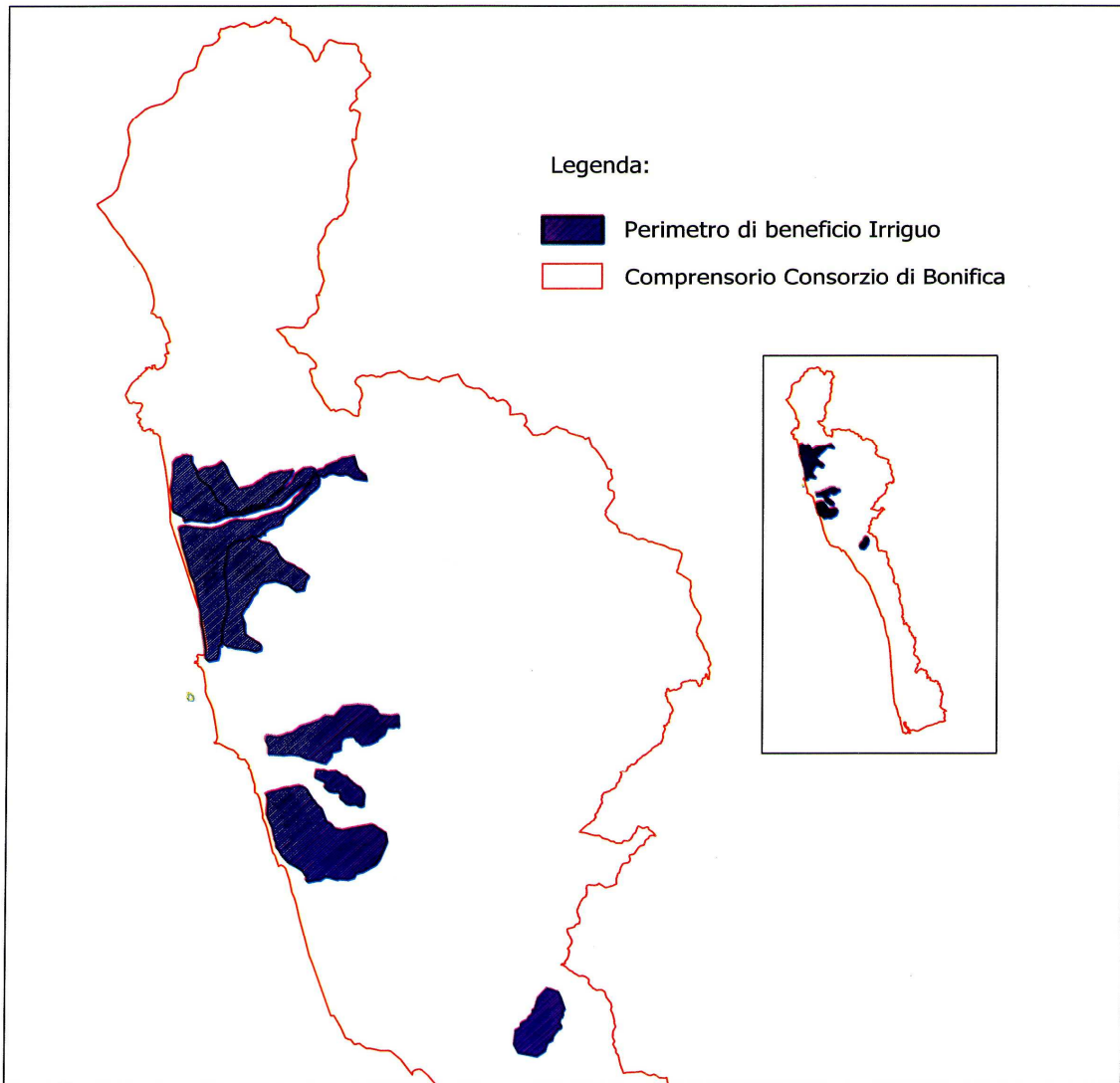
Mentre il Comprensorio di Bonifica è delimitato con Delibera di Consiglio Regionale i Perimetri di Beneficio o Contribuenza sono delimitati con il P.d.C. e divengono “definitivi” nel momento in cui il P.d.C. è approvato dal Consiglio Regionale: in tal modo si determinano quali sono gli immobili, agricoli e/o extra agricoli, tenuti alla contribuzione consortile sulla base del beneficio e quindi chi sono i Consorziati chiamati alla contribuzione.

Per semplificare sono di seguito allegate due semplici immagini che rappresentano il Perimetro di Bonifica (fig. 2) ed i perimetri dei Benefici Idraulico (fig. 1) del Consorzio di Bonifica Integrale dei Bacini del Tirreno Cosentino, elaborati (provvisoriamente) secondo quanto prescritto dalle linee guida già approvate dall'URBI.

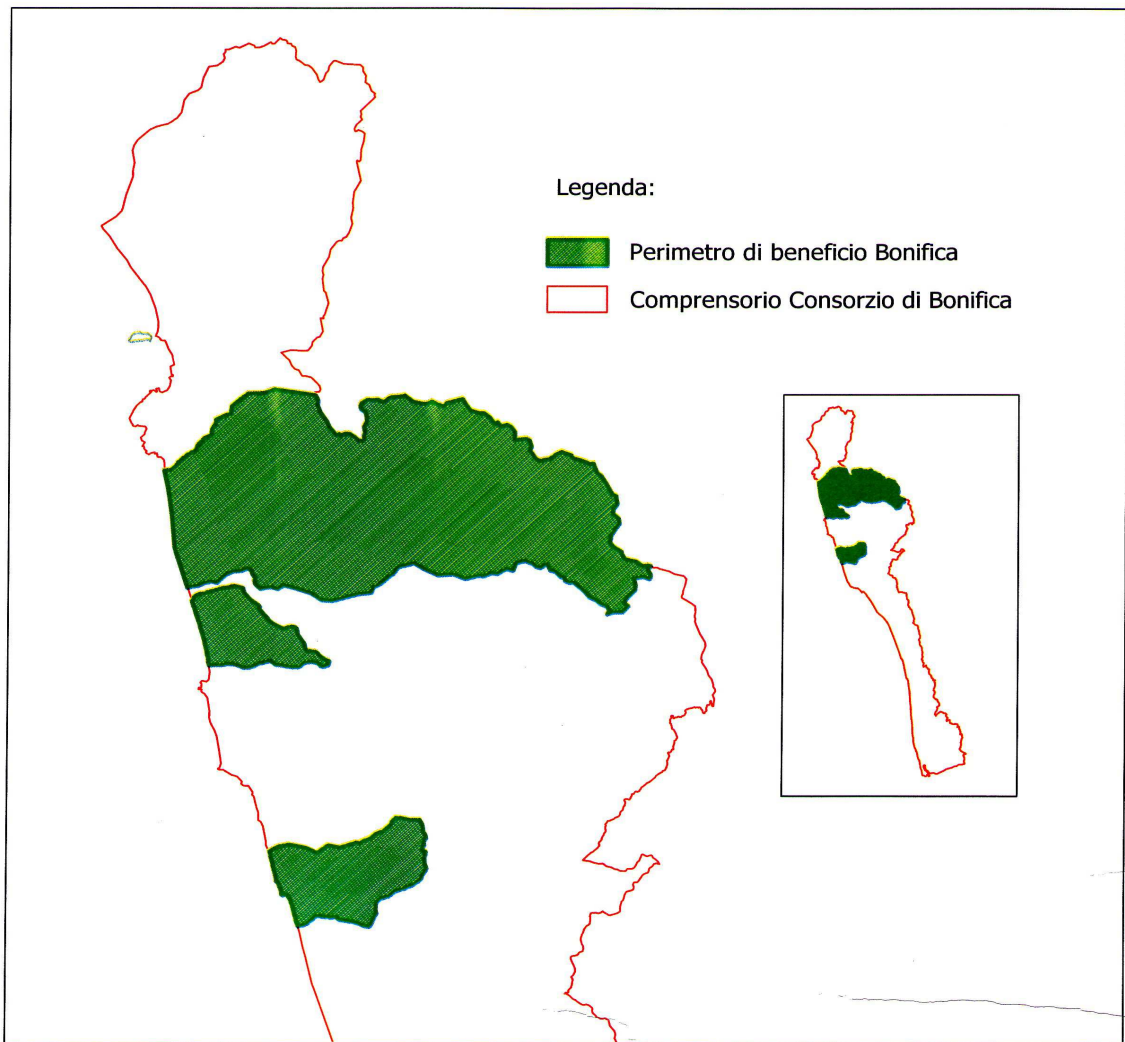
Di seguito le immagini:

---

<sup>18</sup> Vedi nota 1, integrazione ANBI, Avv. Martuccelli.







## 5) La “Capacità Impositiva Consortile” e la contribuenza extra-agricola

L'art. 59 del T.U. del 1933 testualmente recita “*I consorzi di bonifica sono persone giuridiche pubbliche e svolgono la propria attività entro i limiti consentiti dalle leggi e dagli statuti. Per l'adempimento dei loro fini istituzionali essi hanno il potere d'imporre contributi alle proprietà consorziate, ai quali si applicano le disposizioni dell'art. 21*”.

E' opportuno considerare che **II CONTRIBUTO**, per essere tale, deve rappresentare “*un prelevamento coattivo di ricchezza al quale vengono assoggettate determinate persone che si avvalgono in modo particolare di un'opera di pubblica utilità (esempio: costruzione di una strada utile per tutti, ma soprattutto per coloro che possiedono i fondi limitrofi)*”. Questo strumento tributario differisce naturalmente dalla **TASSA** che “*viene pagata dal contribuente come controprestazione di un determinato servizio reso da un ente pubblico*” ed ancora di più dalla **IMPOSTA** che, invece, “*è un prelevamento coattivo di ricchezza effettuato dall'ente pubblico per la prestazione di servizi generali che non sono né divisibili, né generalizzabili*”.

La natura dei contributi di bonifica è tributaria, non commerciale; ogni dubbio a tale proposito è stato chiarito dalla Corte Costituzionale<sup>19</sup>, così come dalla Cassazione<sup>20</sup> la quale ha sentenziato “*che i contributi imposti dai consorzi di bonifica ai proprietari dei terreni, ai sensi degli art. 864 del c.c. e 59 del R.D. 13 febbraio 1933, n. 215 rappresentano prestazioni di natura tributaria*”<sup>21</sup>. L'orientamento della Giurisprudenza è ormai consolidato<sup>22</sup> ed anche l'Amministrazione Finanziaria dello Stato ha avallato tale tesi con la circolare numero 52/E del 26 febbraio 1999 del Ministero delle Finanze.

Da ciò discendono diverse ed importantissime questioni, come ad esempio quella dell'appartenenza della materia alla giurisdizione tributaria (Commissioni Tributarie) e non ai Tribunali ordinari, giusto D.lgs. 546/92 (“*appartengono alla giurisdizione tributaria tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie*”) e quello della esatta soggiacenza alla Legge dello Stato (e non alla legge regionale o alla regolamentazione consortile ecc.).

Data la qualità del contributo consortile diventa semplice chiarire che il tributo rientra a pieno titolo nell'ambito dell'art. 23 della Costituzione, per cui “*Nessuna prestazione personale o*

---

<sup>19</sup> Così la Corte Costituzionale, sentenza n. 55 del 27 aprile 1963.

<sup>20</sup> Così la Corte di Cassazione, sez. I, sent. n. 662 del 4 dicembre 1978.

<sup>21</sup> Suprema Corte di Cassazione, Sez. Unite 9493 del 23 settembre 1998.

<sup>22</sup> In senso conforme, Suprema Corte di Cassazione, sez. Unite 4/02/93 n. 1396; Sez. I, 29/9/97 n. 9534; Sez. Unite 12/02/88 n. 1501; Sez. Unite 26/6/98 n. 9493.

*patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”.*

Il percorso impositivo assume dunque definitiva chiarezza ed in particolare:

- 1) La fonte primaria e legittimante l'imposizione resta il R.D. 215/1933 – legge quadro del settore – i cui indirizzi, prescrizioni ecc. debbono essere sempre rispettati;
- 2) La legislazione regionale può determinare modifiche nell'organizzazione consortile e regolamentare determinati aspetti. Nel caso di specie, deve individuare i criteri per l'elaborazione dei P.d.C. i quali debbono comunque rispondere alle prescrizioni imposte dal T.U. 215/1933 per l'applicazione degli specifici tributi;
- 3) I Consorzi di Bonifica, sulla base delle esigenze del territorio e seguendo le prescrizioni del T.U. del 1933 e le linee guida regionali, elaborano, approvano ed avviano a pubblicità legale P.d.C. atti ad individuare il gravame specifico sul singolo bene che trae il vantaggio fondiario immediato o potenziale;
- 4) Per la progettazione, esecuzione e manutenzione delle opere di bonifica (nella più larga definizione) e per il mantenimento dei benefici (anche potenziali) i C.d.B. sostengono delle spese, che se non coperte dallo Stato (Regione, Comuni, ecc.) o da altre entrate, sono ripartite sui consorziati attraverso l'imposizione della contribuzione.

E' ancora il caso di rilevare che il P.d.C. è lo strumento che consente di legare l'opera consortile e le spese sostenute al vantaggio specifico del fondo, riportando a sintesi le necessità di chiarezza dell'imposizione fiscale (uscendo dalla indeterminatezza), di specificità della contribuzione consortile (negando la genericità del contributo), di pubblicità legale degli atti a fondamento della pretesa (con possibilità del contribuente del controllo quali-quantitativo del prelievo richiesto).

Tutti gli altri eventuali percorsi intrapresi dalle Regioni o dai singoli consorzi hanno determinato e/o determineranno sicuro contenzioso tributario e pesante incertezza finanziaria dell'Ente.

I contributi dei C.d.B., proprio per la loro natura tributaria, sono attratti nell'area d'applicabilità dell'art. 7 (Chiarezza e Motivazione degli atti) dello Statuto del Contribuente (L. 27 luglio 2000 n. 212), oltre che dell'art. 3 della Legge 7 agosto 1990 n. 241, concernente la motivazione dei provvedimenti amministrativi, con l'obbligo di indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'Amministrazione – cioè del consorzio stesso.

Tanto è vero che **l'avviso bonario o la cartella esattoriale** inviata dal Consorzio al contribuente, seppur conforme alle indicazioni dettate dal P.d.C., **deve recare comunque** una serie di indicazioni: il bene su cui viene posto il contributo, il beneficio specifico, le modalità di calcolo del tributo ecc., seppure con modalità semplici e riassuntive.

A tale proposito la Cassazione, pure a Sezioni Unite Civ. ha espresso alterni indirizzi. In un primo momento (Cassazione<sup>23</sup>) ha chiarito che non si ravvisa l'inversione dell'onere della prova in capo al contribuente, seppure consorziato ed in presenza del P.d.C. (nel senso che anche in presenza di P.d.C. completo in ogni parte tocca sempre al consorzio provare l'esistenza del beneficio). Da qui la necessità della precisa informazione sull'atto (avviso bonario o cartella esattoriale) richiedente il tributo. A tale tesi, in verità, era pervenuta anche l'AMBI, attraverso il suo Direttore Generale avv. Martuccelli, con lettera circolare del 07/12/2000.

L'inversione dell'onere della prova, al contrario, si registrerebbe nel caso in cui il C.d.B. provvedesse ad effettuare idonea trascrizione, secondo quanto indicato dall'art. 10 del T.U. 215/33, su tutti gli immobili ricadenti nel perimetro del beneficio. Infatti l'art. 10 indica con chiarezza che *“Il perimetro di contribuenza, di cui all'art. 3, è reso pubblico col mezzo della trascrizione”*. La trascrizione a cui fa riferimento la norma del 1933 è quella che avviene presso le “Conservatorie dei Registri Immobiliari”: essa consiste nell'iscrivere il “gravame” su tutti i singoli beni immobili (terreni e/o fabbricati) all'interno dei perimetri di contribuenza. Come è facile prevedere questa prassi interesserebbe decine di migliaia di immobili per ogni consorzio.

Un obbligo fuori dai tempi, legato ad esigenza di bonifica che i consorzi avevano un secolo addietro e che poco o nulla hanno a che vedere con i moderni consorzi, necessariamente votati alla “gestione e valorizzazione del territorio”.

Recentemente la Suprema Corte di Cassazione ha invece affermato il principio secondo il quale, in presenza del P.d.C. la legittimità dell'imposizione contributi consortile è completa e perfettamente legittima<sup>24</sup> ed anzi lo stesso P.d.C. esonera il Consorzio dalla dimostrazione del beneficio (purchè gli estremi del P.d.C. siano riportati sull'atto impositivo) giacché dovrà essere il contribuente a provare che l'immobile di sua proprietà non ha ricevuto il beneficio<sup>25</sup>. La posizione dell'ANBI a tale proposito è chiara nell'affermare che *“La trascrizione del perimetro di*

---

23 Corte di Cassazione a sezioni unite n. 26009 del 30/10/2008. In senso conforme, Sez. Trib. 4513 del 25/2/2009.

24 Corte di Cassazione a Sezioni Unite nn. 26009, 010, 011, 12 del 07/10/2008.

25 Suprema Corte sentenza n. 2746 del 22/12/2009, (SS.UU.Civ) 18327,2010 17066/2010, 24881/2011, 29552 del 2011, 29553/2011.

*contribuenza, in questo caso, è una forma di pubblicità-notizia, la sua eventuale mancanza non comporta alcuna conseguenza prevista “a contraris” dall'art. 2644 c.c. per la trascrizione ordinaria, l'inopponibilità ai terzi, restando comunque vincolati al contributo consortile i proprietari o i titolari dei diritti reali degli immobili sottoposti ad imposizione<sup>26</sup>.*

Discorso a parte va fatto sulla natura (agricola o extra agricola) del tributo, e cioè se l'imposizione tributaria consortile è legittimata esclusivamente sui cespiti in area agricola oppure se è possibile e legittima l'imposizione anche sui cespiti extra agricoli. E unanime ormai la giurisprudenza nel considerare legittima l'imposizione consortile tanto sugli immobili agricoli che su quelli extra agricoli, purché siano chiariti il beneficio fondiario ed i criteri atti alla ripartizione dei costi consortili necessari al beneficio stesso. Usando le parole della Cassazione a Sezioni Unite Civili<sup>27</sup>, sull'argomento si precisa che *“l'obbligo di contributo non poteva essere escluso per i fabbricati urbani, sia perché la distinzione non è presente nella legge (gli art. 860 e 861 del c.c. parlano di beni immobili) sia perché l'art. 10 del r.d. n. 215 del 1933 include fra quelli gravati del contributo i beni di pertinenza dello Stato, delle province e dei comuni, quindi anche le strade ordinarie e ferrate, gli aeroporti ecc. per certo non riconducibili nella nozione di proprietà agricola”*.

E' chiaro dunque che i fabbricati o gli immobili urbani, inclusi nel Perimetro del Beneficio all'interno del Comprensorio di Bonifica, sono tenuti a contribuire alle spese consortili, al pari di ogni infrastruttura primaria o secondaria presente nell'area servita.

---

<sup>26</sup> Vedi nota 1, integrazione ANBI, Avv. Martuccelli.

<sup>27</sup> Corte di Cassazione a Sezioni Unite Civili n. 968 del 21/2/1998.

## **6) La contribuzione indipendente dal beneficio. La particolarità della L.R. 11/2003. Scelta di politica tributaria primaria**

Considerata l'assenza dei Criteri Regionali e la oggettiva difficoltà nel delineare i singoli Piani di Classifica con il conseguente carico di dati, informazioni alfanumeriche, calcoli ed elaborazioni necessarie all'attribuzione del singolo beneficio e quindi del contributo ad ogni singolo fondo, i ruoli dei contributi annuali vengono emessi a seguito di approvazione del Piano di Riparto allegato al Bilancio di Previsione dei Consorzi, giusto quanto previsto dalla legge regionale quadro. Con il Piano di Riparto si ripartiscono i costi consortili, non coperti da trasferimenti pubblici (a qualunque titolo) sulla proprietà presente all'interno del Comprensorio di Bonifica.

Da qui la necessità di declinare una modalità di ripartizione delle spese nel perimetro di bonifica. Nell'ambito consortile calabrese detta modalità di ripartizione del carico contributivo viene denominata per semplicità "Beneficio Istituzionale". *"In sostanza la legge regionale Calabria, a differenza di tutte le altre leggi regionali, consente che le spese generali siano ripartite a prescindere dal beneficio ma non istituisce un nuovo beneficio che viene definito "beneficio istituzionale"*<sup>28</sup>. La radice normativa che ha consentito l'applicazione generalizzata del tributo è rinvenibile nell'art. 59 del RD 215/33, dove viene chiaramente esplicitato che *"I consorzi di bonifica sono persone giuridiche pubbliche e svolgono la propria attività entro i limiti consentiti dalle leggi e dagli statuti. Per l'adempimento dei loro fini istituzionali essi hanno il potere d'imporre contributi alle proprietà consorziate, ai quali si applicano le disposizioni dell'art. 21"*. E' importante fare presente che la Corte Costituzionale, pronunciandosi specificatamente, ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 21 e 59, sollevata in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione, confermandone quindi l'attualità costituzionale<sup>29</sup>.

La particolare modalità di redistribuzione del carico tributario delle "spese generali" deriverebbe dal fatto che la presenza dell'organizzazione "Consorzio di Bonifica Integrale" (Ente pubblico economico destinato alla bonifica, all'irrigazione, alla sicurezza idraulica, al miglioramento dell'ambiente e quindi della qualità della vita, ecc.) garantirebbe a tutti gli immobili ricadenti nel "perimetro e/o comprensorio consortile" un beneficio, seppure potenziale,

---

<sup>28</sup> Vedi nota 1, integrazione ANBI, Avv. Martuccelli.

<sup>29</sup> Corte costituzionale, ordinanza 9-22 luglio 1998, n. 318 (Gazz. Uff. 2 settembre 1998, n. 35, Serie speciale).

di conservazione e/o indiretto, non ravvisabile nei soli benefici “idraulico” o di “bonifica”. In questi ultimi benefici (idraulico e di bonifica) è solitamente ravvisabile il “core business” ovvero la “mission” della grande maggioranza dei C.d.B., la cui produzione però è possibile solo in funzione di un soggetto giuridicamente deputato allo studio, alla progettazione, alla pianificazione ed alla gestione di dette opere.

In parole povere, considerando necessari i Consorzi per elaborare i Piani di Bonifica a cui gli Enti devono tendere, l'esistenza stessa dell'organizzazione “Consorzio di Bonifica” è presupposto di beneficio futuro. Il Piano di Bonifica consortile deve tenere conto di tutto il territorio compreso nel “Comprensorio di Bonifica” e non solo di quello in cui esistono opere idrauliche gestite. Nelle spese necessarie alla produzione ed al mantenimento del Beneficio Istituzionale (e di tutti gli altri benefici, seppure non declinati) andrebbero incluse le spese sostenute e non coperte da trasferimenti pubblici anche se non producono un beneficio immediato.

Dette spese sarebbero ripartite “*in via provvisoria sulla base di indici approssimativi e presunti del beneficio conseguibile*” (art. 11, R.D. 213/33), indipendentemente dal beneficio fondiario.

Il c.d. “Beneficio Istituzionale” rappresenta l'argomento più discusso e controverso dell'intera materia tributaria attinente ai contributi consortili in Calabria, fonte di innumerevoli ricorsi alla magistratura tributaria e civile che, su questo argomento, ha avuto altalenante indirizzo. La Cassazione a Sezioni Unite, in un primo momento ha escluso categoricamente l'imposizione contributiva fondata sul beneficio istituzionale, affermando che “*Non rileva il beneficio complessivo che deriva dall'esecuzione di tutte le opere di bonifica, perché queste sono destinate ai fini d'interesse generale, occorrendo invece un vero e proprio incremento di valore dell'immobile in rapporto causale con le opere*”<sup>30</sup>, salvo poi affermare, successivamente che “*i presupposti per il sorgere dell'obbligo di contribuzione sono costituiti dalla ricomprensione degli immobili nel comprensorio in quanto traggono beneficio dalla bonifica*”<sup>31</sup> nel 1998, di fatto legittimando i Consorzi alla riscossione dei contributi fondati sulla ripartizione delle spese (c.d. “beneficio istituzionale”).

La L.R. 11/2003 all'art. 23, comma 1, così si esprime: “*Il contributo consortile di bonifica è costituito dalle quote dovute da ciascun consorziato per il funzionamento dei Consorzi ed è*

---

30 Suprema Corte di Cassazione, Sezioni Unite n. 8960 del 1996.

31 Suprema Corte di Cassazione, Sezioni Unite n. 968 del 1998.

*applicato secondo i seguenti criteri:*

*a) per le spese afferenti il conseguimento dei fini istituzionali, indipendentemente dal beneficio fondiario;*

*b) per le spese riferibili al successivo articolo 24, comma 1, lettera b), sulla base del beneficio”.*

Dunque la L.R. 11/2003 individua, con estrema chiarezza, la modalità di ripartizione delle spese generali ai fini dell'imposizione tributaria secondo il metodo del c.d. “Beneficio Istituzionale” e ne consente il riparto. La questione si presta, evidentemente, a prese di posizione del tutto discordanti ed opposte.

***Si può argomentare contrariamente:***

- 1) per l'impossibilità di determinare oggettivamente il beneficio istituzionale diretto ed immediato sul fondo, il che ne determina la genericità;
- 2) per la contrarietà ai principi tributari che sono alla base dell'istituto “contributo” (distinto dalla imposta e dalla tassa) e per la possibile contrarietà all'art. 23 della Costituzione, per cui “*Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge*” (intesa per tale la legge nazionale); contrarietà finora mai istituzionalmente ravvisata;
- 3) esiste un evidente rischio di chiamare a contribuzione forzosa soggetti che non traggono e non trarranno mai alcun beneficio reale dal pagamento del contributo;
- 4) è il cavallo di battaglia di tutti quelli che considerano i Consorzi di Bonifica enti inutili il cui unico scopo è quello di tassare i cittadini.

***Si può argomentare favorevolmente:***

- 1) La legge regionale 11/2003 prevede espressamente la possibilità di riscossione del tributo secondo tale metodo;
- 2) Gli “**Interventi di bonifica**” di cui all'art. 3 e le “**Funzioni istituzionali e compiti dei Consorzi**” di cui all'art. 19 della stessa legge regionale non sono riferibili solo a benefici “Idraulici” e di “Bonifica”; al contrario sono destinati ad un generale miglioramento della fruizione del territorio da parte dei cittadini;
- 3) L'accordo Stato Regione del 18/09/2008 (Criteri per il riordino dei Consorzi di Bonifica), al punto 6) “Regime finanziario degli interventi e partecipazione privata”, individua tre



tipologie specifiche di benefici (ove presenti):

1. beneficio di presidio idrogeologico;
2. beneficio di natura idraulica;
3. beneficio di disponibilità irrigua.
4. Nel contempo però, lo stesso Accordo, al punto numero 4, esplicita che *“Le Regioni possono definire ulteriori tipologie di benefici”*. Si potrebbe elaborare un c.d. “beneficio istituzionale”.
- 4) Può ridurre il peso contributivo ricadente sui beneficiari del servizio d'irrigazione (con particolare attenzione agli agricoltori), diversamente costretti a pagare il costo dell'approvvigionamento idrico in modo direttamente maggiore;
- 5) amplia decisamente la base elettorale evitando che gli aventi diritto siano solo i proprietari di beni (terreni e/o fabbricati) siti in un'area molto limitata rispetto al più vasto perimetro di contribuenza.

E' fondamentale riportare sull'argomento specifico quanto rilevato dall'ANBI *“Il riferimento contenuto nell'intesa Stato-Regioni ad “Ulteriori tipologie di benefici” può comprendere ad esempio il c.d. beneficio ambientale ossia un beneficio collegato ad una attività svolta dal Consorzio.*

*Comunque si ritiene che talune preoccupazioni espresse con riferimento all'ipotesi che non si riconosca un c.d. beneficio istituzionale possono venir meno sulla base del principio, ampiamente riconosciuto, come già detto, dalla giurisprudenza e dal citato Protocollo Stato-Regione secondo il quale il beneficio consiste anche nella conservazione del valore degli immobili e, certamente, anche le sole azioni di manutenzione ordinaria garantiscono la conservazione del valore.”<sup>32</sup>.*

---

32 Vedi nota 1, integrazione ANBI, Avv. Martuccelli.

## **7) I Ruoli emessi dai Consorzi di Bonifica in assenza dei Piani di Classifica.**

Con l'emanazione dei criteri regionali ed i conseguenti Piani di Classifica dei Consorzi di Bonifica calabresi si determinerà una sicura svolta (più o meno marcata a seconda delle scelte di politica tributaria in ordine al “beneficio istituzionale”) rispetto alle modalità di calcolo del carico tributario verso i contribuenti consortili.

Premesso che sono ancora moltissimi i C.d.B. in Italia a non avere adottato i P.d.C. , anche in Calabria, in assenza dei “Criteri Stabiliti dalla Giunta Regionale”, le spese generali consortili (non coperte da contribuzione pubblica) sono ripartire *“in via provvisoria sulla base di indici approssimativi e presuntivi del beneficio conseguibile”* secondo quanto indicato dall'art. 11 del R.D. 215/33, suddividendo il carico tributario in funzione dell'estensione territoriale delle proprietà dei contribuenti. In questo modo l'intero “Comprensorio di Bonifica” si presume perimetro del c.d “beneficio istituzionale” con l'obbligo di ripartizione sul territorio per come indicato dalla L.R. 11/2003, lettera a) del comma 1 dell'art. 23, *“per le spese afferenti il conseguimento dei fini istituzionali, indipendentemente dal beneficio fondiario”*.

I ruoli dei contributi consortili quindi sono elaborati sulla base del Piano di Riparto, a sua volta approvato con il Bilancio di Previsione. L'approvazione del Bilancio Preventivo di cui è parte il Piano di Riparto è atto sottoposto al controllo da parte della Struttura di Controllo Regionale sui Consorzi di Bonifica di cui all'art. 38 (Controllo Regionale sugli atti dei Consorzi), della L.R. di riferimento, assicurando con ciò il fondamentale passaggio “istituzionale e di controllo” della prassi di riparto delle spese.

Questa prassi ha consentito di fatto la sopravvivenza dei C.d.B. calabresi i quali hanno comunque operato, prodotto e mantenuto benefici, avviato a realizzazione opere e servizi per la costituzione di benefici potenziali o di conservazione.

Tale “modus operandi”, certamente legittimo, anche se provvisorio, è decisamente avversato dalla grande maggioranza delle commissioni tributarie provinciali calabresi, anche – probabilmente – per scarsa capacità di difesa tributaria dei Consorzi. **Tuttavia va rilevata una sostanziale inversione di tendenza della giurisprudenza tributaria calabrese, proprio negli ultimi anni, a seguito di una maggiore consapevolezza – e difesa tributaria - dei C.d.B. calabresi.**

Come abbiamo già visto in precedenza, la L.R. quadro, mai modificata (o sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale) prevede specificamente la possibilità d'imporre contribuzione consortile senza lo specifico beneficio, sulla base del c.d. "beneficio istituzionale".

In verità l'assunto è anche sostenuto da importantissime decisioni della Cassazione a Sezioni Unite (vedi per tutte la n. 968 del 21 febbraio 1998), nel caso specifico chiamata a decidere su casi di contribuenti consortili sottoposti a contribuzione in assenza di specifico beneficio, addirittura in altre Regioni dove non esiste una previsione normativa così chiara come quella prevista dall'art. 23 della L.R. 11/2003 della Regione Calabria.

Per ciò i C.d.B. Calabresi (ma moltissimi altri consorzi in Italia) hanno operato, nel senso che a prescindere dalla individuazione del beneficio specifico, tutti i cespiti compresi nel comprensorio di bonifica, beneficiari di un beneficio almeno potenziale e/o di conservazione fossero soggetti all'obbligo del contributo con conseguente ripartizione delle spese su una base imponibile molto vasta. Ciò non nell'intento di aumentare la contribuzione complessiva, comunque basata sulle spese sostenute, ma al fine di aumentare il numero dei contribuenti riducendone il singolo carico tributario.

Essi hanno supportato tale convincimento con delibere annuali di individuazione delle spese consortili non coperte dallo Stato e/o dalla Regione, di approvazione dei singoli Piani di Riparto, unitamente ad una serie di scelte effettuate nel tempo dalle varie Assemblee consortili (es. esclusione dalla contribuzione delle aree edificabili e/o dei fabbricati urbani, delle strade, ferrovie e opere infrastrutturali, ecc.).

E' evidente che le modalità di elaborazione di un Piano di Riparto e del conseguente ruolo di contribuenza variano a seconda dell'esistenza (o meno) del Piano di Classifica.

Nel primo caso (senza Piano di Classifica) si presume che tutti i consorziati presenti nel Perimetro di Bonifica (indipendentemente dal beneficio) siano sottoposti a contribuzione, ad eccezione di quelle categorie di consorziati specificatamente individuati dalle Assemblee consortili. Il Consorzio cioè deve provvedere ad avviare un processo d'esclusione dei soggetti non tenuti a contribuzione.

Nel secondo caso (con il Piano di Classifica) il Consorzio dovrà provvedere, una volta individuati i benefici a seguito dell'opera consortile, ad includere nei perimetri del beneficio i proprietari tenuti alla contribuzione, avviando un processo d'inclusione.

Cambiano quindi gli obiettivi, si modifica drasticamente il numero degli obbligati alla

contribuzione, cambia la politica tributaria e di approvvigionamento delle risorse finanziarie necessarie alla sopravvivenza dell'Ente. La bonifica, intesa quale azione di difesa del suolo, si sposterà verso le aree interessanti dal punto di vista del gettito tributario che sono quelle urbanizzate, dove sarà più facile provare il beneficio anche sui fabbricati civili la cui base imponibile (ai fini del contributo) è molto più redditizia.

## **8. La necessità dei Servizi d'Informazione Territoriali (S.I.T.)**

Il complesso di informazioni alfa-numeriche necessarie alla prima stesura di un Piano di Classifica ed alla sua implementazione, l'utilizzo dello strumento ai fini della corretta individuazione dell'obbligo tributario annuale, sono situazioni che rendono decisamente più complessa la gestione del processo decisionale. La *governance* dei C.d.B. sarà impegnata a fare scelte di dettaglio ed a conoscere il territorio, fino al livello della singola particella catastale, come nessun altro Ente pubblico. La valutazione del livello dell'impatto delle proprie opere sui singoli proprietari (beneficio) e sul territorio, dovrà trovare sintesi ed equilibrio con il mantenimento dell'apparato tecnico-amministrativo e del personale dipendente, di mezzi ed attrezzature, di consumi ecc..

La contabilità industriale acquisirà primato su quella economico-finanziaria ed ogni spesa che il Consorzio sosterrà avrà imputazione (diretta o indiretta) su un'opera destinata a produrre e/o mantenere un beneficio che, a sua volta, avrà riflessi su ogni singola particella catastale all'interno del Comprensorio di Bonifica, suddiviso in Perimetri di Beneficio. Possiamo affermare che la singola spesa avrà connessione diretta con la cartella esattoriale del singolo proprietario avente gravame, in un percorso tracciabile.

Il catasto consortile dovrà necessariamente fornire informazioni chiaramente diverse e molto più dettagliate rispetto al Catasto terreni e fabbricati dell'Agenzia del Territorio. Di conseguenza il catasto consortile dovrà subire una profonda trasformazione.

Per svolgere compiutamente dette attività i consorzi più all'avanguardia in Italia hanno costituito ottimi Sistemi di Informazione Territoriale (S.I.T.). Questi strumenti sono costituiti da un complesso di uomini, strumenti e procedure che permettono l'acquisizione e la distribuzione dei dati nell'ambito dell'organizzazione e che li rendono disponibili, validandoli, nel momento in cui sono richiesti. I S.I.T. utilizzano la tecnologia G.I.S., il sistema informativo computerizzato che permette l'acquisizione, la registrazione, l'analisi, la visualizzazione e la restituzione di informazioni derivanti dai dati geografici acquisiti.

Per i nostri consorzi si tratta di un impegno notevole, soprattutto se si considera l'età media del personale tecnico ed amministrativo, che il processo di selezione del personale non è stato sempre dei migliori e la scarsa propensione alla formazione ed all'aggiornamento.

Si tratta di strumenti complessi che consentono un livello di conoscenza e di gestione del

territorio mai raggiunto dai C.d.B. in Calabria ed invero mai realizzato in maniera strutturata e duratura da alcun ente sovra comunale.

Per dare un esempio di quanto siano strategici e funzionali i S.I.T. ai fini dei Piani di Classifica basti prendere ad esempio “Le linee d'indirizzo unitario per i piani di classifica” della Regione Toscana, elaborate dall'UNCEM Toscana e approvate con delibera di giunta regionale (n. 846 del 2007). Esse dedicano alla descrizione del S.I.T. ben 3 pagine su 35.

Si riporta la sezione essenziale della parte delle linee guida di cui sopra:

*“Per quanto riguarda la costituzione del SIT, in estrema sintesi, le diverse fasi che dovranno essere realizzate sono le seguenti:*

- vettorializzazione e georeferenziazione della cartografia già presente in ambito consortile;*
- acquisizione degli strati informativi non presenti nella banca dati consortile presso gli archivi regionali, provinciali, comunali, autorità di bacino ecc.;*
- vettorializzazione e georeferenziazione della rete scolante delle opere idrauliche e dei diversi bacini idrografici che compongono il comprensorio di bonifica;*
- acquisizione della cartografia catastale ufficiale vettorializzata;*
- creazione della cartografia georeferenziata e vettorializzata degli indici tecnici sopra descritti;*
- sovrapposizione tra la cartografia dell'indice tecnico finale e quella catastale;*
- aggancio tra il geodatabase ottenuto da l'overlay sopra menzionato e il database censuario, al fine di ottenere per tutte le particelle catastali l'indice di beneficio;*

*In definitiva, il S.I.T. dovrà contenere nella propria banca dati almeno i seguenti tematismi (raccomandando che la scala dovrà essere quella della massima possibile precisione consentita dagli strumenti descrittivi e cartografici a disposizione):*

- Carta topografica; - Carta di uso del suolo; - Carta pedologica; - Carta delle pendenze; - Carta del regime pluviometrico; - Carta dei confini comunali; - Carta del reticolo idraulico e di bonifica in manutenzione; Carta dei bacini idrografici; - Carta delle opere idrauliche e di bonifica”.*

La nostra Legge Regionale quadro (n. 11/2003) aveva previsto all'articolo 27 (Sistema informativo della bonifica ed irrigazione), l'istituzione del SIBCAL, struttura destinata alla costituzione di una sorte di S.I.T. regionale a cui tutti i C.d.B. potevano riferirsi, per avere le informazioni, i programmi e le conoscenze necessarie alle attività proprie. Il progetto purtroppo è miseramente naufragato a fronte peraltro di ingenti risorse stanziare. L'esigenza di portare a

compimento questo percorso resta: servirà un notevole impegno di carattere finanziario ed organizzativo da parte di ogni consorzio.

## **9) Conclusioni.**

La necessità ed il ruolo dei Consorzi di Bonifica Integrale in Calabria non è oggi in discussione. Sono in discussione la completa applicazione della L.R. 11/2003 ed il reperimento delle risorse necessarie alla pianificazione delle opere di bonifica (intese quali opere d'irrigazione, di gestione delle risorse idriche, idrauliche e di difesa idrogeologica, di qualificazione e miglioramento del territorio, ecc.) le cui ricadute potrebbero avere una valenza straordinaria sul territorio.

La indipendenza economico-finanziaria dei Consorzi di Bonifica Integrale per la gestione delle opere assegnate in gestione ed, eventualmente, per la costruzione di nuove opere, sembra essere uno degli obiettivi verso cui tendere. Ciò è possibile agendo in quattro direzioni:

- 1) contrazione e controllo della spesa;
- 2) maggiore o nuova produzione di beni e servizi (produzione di servizi, ricerca in materia di risparmio idrogeologico, progettazione nel settore ambientale ed agricolo, ecc.);
- 3) intervenendo sulla leva fiscale;
- 4) lavorando per la pianificazione complessiva della bonifica.

Sarà necessario attivare tutti e quattro gli elementi per cui l'incremento delle entrate a seguito delle emissioni dei ruoli giocherà un ruolo determinante, soprattutto in considerazione della continua contrazione dei trasferimenti regionali, anche al di sotto del limite posto dalla stessa legge regionale quadro, dati gli impianti regionali gestiti dai consorzi.

Tuttavia l'utilizzo della leva fiscale reca con sé problemi connaturati al prelievo di ricchezza privata a scopi pubblici, accentuati dal fatto che il ruolo dei Consorzi di Bonifica Integrale è scarsamente conosciuto in Calabria e che l'immagine di tali Enti non è propriamente "sfavillante".

E' necessario ancora considerare che la capacità impositiva consortile è fortemente ancorata ai limiti ed alle indicazioni imposte dal T.U. del 1933 per cui la produzione del beneficio e l'individuazione dello stesso sul territorio oggetto del gravame costituiscono presupposto fondamentale e fattore irrinunciabile: più è chiara, semplice e pubblica sarà la connessione dei

fattori sopra riportati, più sarà semplice – e quindi legittima e legittimata – la riscossione dei tributi.

Le entrate “tributarie” consortili si dividono in due tipologie: quelle derivanti dai servizi direttamente erogati (l'acqua per gli agricoltori) e quelli della contribuzione a seguito del beneficio.

Tutti i soggetti che contribuiscono al sostentamento del consorzio costituiscono la base elettorale che attraverso le elezioni determina la governance dell'Ente.

Una stringente applicazione del del T.U. del 1933, così come la prevalente giurisprudenza indica (solo il beneficio effettivo, diretto, immediato e quindi fondiario legittima la contribuzione), determinerebbe una chiusura dei C.d.B. su posizioni già raggiunte, con scarsissima propensione all'allargamento dei servizi consortili verso il resto del Comprensorio Consortile, tuttora non servito da alcuna opera o servizio consortile.

L'eliminazione del “beneficio potenziale e/o di conservazione” che oggi in Calabria si individua nel c.d. “beneficio istituzionale” consentirebbe una profonda semplificazione della materia ed una più netta individuazione del “contributo di bonifica” ma provocherebbe un incremento diretto dei contributi in carico agli utilizzatori dei servizi consortili (soprattutto del servizio idrico) ed una profonda modifica in capo alla governance consortile. I C.d.B. presterebbero naturalmente attenzione esclusivamente ai territori in cui insistono le opere consortili “in produzione”, lasciando il resto del territorio senza servizi, con scarso interesse al potenziamento dell'opera consortile e quindi di bonifica e di miglioramento fondiario.

Ancora, in assenza di un regime di vasta contribuzione, l'inclusione di un solo Comune di medie dimensioni (10 – 15.000 abitanti) nel Perimetro del Beneficio all'interno del Comprensorio Consortile (cosa certa in molti C.d.B. Calabresi) determinerebbe lo spostamento della contribuzione dall'area agricola a quella urbana, concentrando in un territorio molto limitato (rispetto al Comprensorio di Bonifica) un grande numero di elettori, con le conseguenze sulla governance dell'Ente che si possono facilmente immaginare.

I criteri generali d'indirizzo che la Giunta Regionale stabilirà costituiscono un aggregato di indicazioni necessariamente eterogenee: dalle formule matematiche di determinazione del singolo “Contributo” all'algorithmo di ripartizione della “Spesa” sui singoli fondi, dagli elementi utili all'individuazione dei “Perimetri del Beneficio” all'imputazione delle spese sulle singole “Opere”, dall'individuazione dei singoli “Benefici” alla determinazione degli “Indici di beneficio” e di “Efficienza”, ecc. Tutti argomenti molto tecnici e specifici per cui si renderà necessario un



notevole sforzo di semplificazione nello svolgimento dell'attività.

Anche la terminologia usata influenzerà l'efficacia dello strumento in discussione, sia in sede d'applicazione dello stesso in ogni C.d.B., sia soprattutto in sede di contenzioso.

Pertanto, ove possibile, appare auspicabile l'utilizzo di termini in conformità al T.U. del 1933, alla legislazione successiva in materia, alla L.R. 11/2003 ed alla legislazione regionale di settore (assetto del territorio e competenze), alle diverse sentenze e/o ordinanze della Suprema Corte di Cassazione o a quelle della Corte Costituzionale.

Tutto ciò determinerà un codice di comunicazione coerente e chiaro per la materia, di cui si sente estremo bisogno.

All'Assessore all'Agricoltura ed alla politica regionale le scelte necessarie e non più rinviabili.