CONTRIBUTO CONSORZI DI BONIFICA

01. NOZIONE

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"*** e successive modifiche ed integrazioni.

Ogni Regione praticamente ha aggiunto le proprie norme in materia e la questione è di buon dibattito considerando anche la non lontana sentenza della **Cassazione n. 24356/2016**

"*In tema di contributi consortili, ove i fondi siano compresi nel perimetro di contribuenza,* ***in difetto di specifica contestazione****, da parte del contribuente,* ***della legittimità del piano di classifica****, che può ritenersi integrata unicamente dal rilievo della mancata approvazione del piano generale di bonifica, si presume che gli stessi abbiano goduto dei benefici diretti delle opere realizzate dal consorzio richiedente*."

Ma andiamo con ordine

02. PROFILI GENERALI DEI 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, un'efficace funzione di presidio e di tutela territoriale.

Ai sensi del R.D. 13 febbraio 1933 n.215, i Consorzi di Bonifica, sono enti di diritto pubblico, amministrati dagli stessi consorziati, preposti alla realizzazione ed alla manutenzione di opere di bonifica idraulica, di reti di distribuzione irrigua, di risanamento igienico - ambientale, di miglioramento fondiario, di prevenzione del rischio idrogeologico, di sistemazione dei corsi.

Le loro finalità istituzionali sono, quindi:

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

Il vetusto, e tuttavia vigente, R.D. 13 febbraio 1933, n. 215, recante "*Nuove norme per la bonifica integrale*", 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**.

Per l'adempimento dei propri fini istituzionali i Consorzi, oltre a godere di sussidi statali e regionali, hanno **il potere di imporre contributi alle proprietà consorziate**.

La ripartizione della **quota di spesa** tra i proprietari dei fondi deve essere fatta in ragione dei benefici specifici e diretti conseguiti dai singoli immobili per effetto delle opere di bonifica realizzate e mantenute in efficienza dal Consorzio.

Ciò emerge, chiaramente, non solo dal sistema di disposizioni normative dettate a livello nazionale dal citato R.D. n. 215/1933, ma anche dalle specifiche leggi regionali attuative.

Come detto, 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".

Tale dettato legislativo non lascia dubbi circa il rapporto privatistico che si instaura tra i proprietari associati ed il Consorzio con l'effetto, che la contribuzione agisce soltanto tra le parti volontariamente consociate. Il Consorzio, pertanto, n**on può auto elevarsi al rango di soggetto con potestà tributaria** al pari dello Stato e delle Regioni trasformando la contribuzione consortile in un vero e proprio tributo anche nei confronti di cittadini non consociati né convenzionati. L'imposizione contributiva riconosciuta al Consorzio è, quindi, solo finalizzata al recupero delle spese sostenute per le opere di bonifica secondo piani di intervento **e criteri di ripartizione pro-quota**.

Ad ogni buon conto il potere impositivo si concretizza attraverso l'emissione di ruoli aventi per oggetto i contributi richiesti ai consorziati secondo le procedure e le modalità di cui al DPR 29 settembre 1973, n. 602.

La riscossione ordinariamente prevista dal citato DPR n. 602/1973 mediante **iscrizione a ruolo e notifica delle cartelle di pagamento** generalmente viene fatta precedere da una fase di riscossione volontaria mediante avvisi di pagamento che permette al contribuente di provvedere al versamento dei soli contributi dovuti, senza diritti di notifica.

Il Consorzio di bonifica, dunque, oltre ad essere l'esecutore dell'opera di bonifica, è anche l'ente che deve provvedere alla manutenzione ed esercizio delle opere di bonifica.

Si ricorda quanto segue.

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.

Piano di Classifica

Il Piano di Classifica degli immobili individua i benefici derivanti dalle opere pubbliche di bonifica e 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.

Piano di Riparto

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.

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.

03. PRESUPPOSTI DELL'IMPOSIZIONE CONSORZIALE

Secondo la migliore dottrina e un orientamento giurisprudenziale che ormai costituisce *ius receptum,* i **presupposti dell'imposizione contributiva** - ossia dell'obbligo di contribuire alle opere eseguite dai consorzi di sono:

a)	la proprietà di un immobile incluso nel perimetro consortile;
b)	la presenza di un'***utilitas***, un vantaggio particolare o un beneficio "speciale" incidente in via diretta sull'immobile, che ne comporti un incremento di valore in rapporto causale con l'esecuzione delle opere di bonifica e con la loro manutenzione.

Questo vantaggio, o beneficio, non può essere indiretto o generico, perché altrimenti sarebbe perduta l'inerenza al cespite, ma **deve risultare concreto, "effettivo" e accertato con riferimento a ciascun bene.**

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

È 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, così come 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**).

Sul punto, maggiori precisazioni ci sono state offerte dalla **Corte di Cassazione a Sezioni Unite** che, con la sentenza della **n. 8960 del 14 ottobre 1996**, ha sancito che, ai fini della contribuenza, gli immobili devono conseguire un incremento di valore direttamente riconducibile alle opere di bonifica ed alla loro manutenzione.

Ciò posto, se da un lato, il beneficio fondiario rappresenta l'elemento costitutivo dell'obbligazione tributaria, dall'altro, costituisce il criterio di riferimento necessario ai fini di una corretta ripartizione del relativo onere economico (in tali termini si è espressa la Corte di Cassazione, sent. 23 marzo 2012, n. 4671).

Ma vi è di più.

In materia di consorzi di bonifica, la Suprema Corte si è pronunciata più volte anche in tema di giurisdizione del giudice tributario, stabilendo sul punto importanti principi e nuovi spunti di riflessione.

La Corte di Cassazione a Sezioni Unite con la sentenza n. 8770 depositata il 03 maggio 2016 ha definitivamente chiarito che "*I contributi spettanti ai consorzi di bonifica ed imposti ai proprietari per le spese relative all'attività per la quale sono obbligatoriamente costituiti rientrano nella categoria generale dei tributi e le relative controversie, insorte dopo il primo gennaio 2002, sono devolute alla giurisdizione delle Commissioni Tributarie, ….*

04. CONSEGUENZE PER I CONTRIBUENTI

Dal quadro normativo delineato e dalla giurisprudenza riportata, è palese che **i requisiti di legittimità** per l'imposizione consorziale siano costituiti dal fatto:

che vi sia l'approntamento del piano generale di bonifica;
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 chiaro che dovranno necessariamente essere osservare le rigide prescrizioni imposte dall'**art.7 della Legge n. 212/2000** (Statuto del Contribuente), in particolare la precisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione, delle modalità e del termine entro cui è proponibile l'impugnativa dell'atto innanzi alla Competente Autorità Giudiziaria.

Quindi, tenuto conto dei presupposti del potere impositivo afferente ai contributi di bonifica, già dall'atto impositivo si dovranno evincere *ictu oculi* i parametri e gli elementi oggettivi di individuazione dei benefici asseritamente tratti dagli immobili interessati alla bonifica, in particolare con la indicazione delle presunte opere di bonifica di cui avrebbero in ipotesi beneficiato gli stessi immobili e dalle quali si è generata la spesa sostenuta.

Ciò implica, 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, occorrerà un'esaustiva motivazione ai sensi dell'**art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241**. Inoltre, dovrà essere indicato quale beneficio concreto è derivato all'immobile del ricorrente e con quale modalità e mediante quali parametri è stato calcolato l'ammontare del contributo.

Conseguentemente, è necessario citare la **recente sentenza della Corte di Cassazione, Sezione Tributaria, del 6 febbraio 2015, n. 2241** che ha accolto il ricorso proposto da un contribuente la cui difesa si era 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.

Ne consegue, che il Consorzio, la cui cartella di pagamento sia stata impugnata, ha l'onere di produrre in giudizio il "**piano di classifica**" se intende essere esonerato dal dimostrare concretamente i presupposti del potere impositivo e, in particolare, lo specifico beneficio conseguito dal fondo onerato, risultando, invece, a tal fine insufficiente la mera dimostrazione dell'esistenza del piano medesimo e la sua mancata impugnazione dinanzi al giudice amministrativo (per tutte, Cass. n. 654/12; sez. un. n. 11722/10).