

LA BONIFICA E' UN SISTEMA CHE NON PUO' RESISTERE

Si è svolto alla Sala convegni della **Banca di Piacenza** di Veggieletta a Piacenza (affollata di professionisti e di interessati alla materia) il Convegno nazionale organizzato dalla Confedilizia sul tema "Contributi di bonifica, quando non sono dovuti".

I lavori sono stati aperti dal presidente dell'organizzazione della proprietà immobiliare, Corrado Sforza Fogliani, il quale – citando una casistica abnorme, che interessa un po' tutta Italia – ha fatto presente che il "il sistema bonifica", così com'è congegnato, "non può resistere": troppe sono le proteste, troppo è il malcontento, il malgoverno dei Consorzi – ha detto l'avvocato Sforza Fogliani – rischia di condannarli alla pubblicizzazione, facendo venir meno la loro autonomia.

Sono poi intervenuti i relatori, sui diversi temi interessanti la bonifica.

Il professor Vittorio Angiolini, ordinario di diritto costituzionale all'Università di Milano, parlando sul tema "Acque reflue e acque meteoriche: perché non si deve pagare il contributo ai Consorzi" ha sottolineato – in particolare – come il rapporto tra Consorzi e proprietari sia regolato unicamente dalle leggi dello Stato, a nulla rilevando le leggi regionali e la definizione che esse danno di "opera di bonifica": spesse volte le Regioni lo fanno per non finanziare esse stesse quelle opere, ma scaricarne il finanziamento sui privati proprietari, attraverso i contributi consortili.

Parlando sul tema "Contributo consortile e piano di classifica", il professor Franco Francario, ordinario di diritto amministrativo a Siena, ha evidenziato che i piani di classifica consortili devono essere una specie di tabella millesimale e basta, e che possono quindi regolare esclusivamente i rapporti con la contribuenza, non potendo invece minimamente legittimare nuove funzioni dei Consorzi. Ha anche specificato che i piani di classifica devono prevedere un indice di contribuenza per singoli immobili.

I "Caratteri del beneficio di bonifica" sono stati specificati dall'avvocato Pilade Frattini di Bergamo: deve essere un beneficio diretto, specifico, non potenziale, mentre può essere generale ma non generico. Il beneficio deve inoltre essere incrementativo del valore dell'immobile e non può consistere in un danno evitato.

Il giudice tributario della Commissione Regionale di Perugia professor Alfredo Quarchioni si è dal canto suo soffermato in un'accurata disamina delle problematiche del settore, sottolineando in particolare come il beneficio esistente debba essere annualmente aggiornato e verificato; ha anche evidenziato che le acque reflue rientrano (alla luce del Codice dell'ambiente: art. 74, lett. i) tra le acque meteoriche, che devono quindi essere smaltite dal servizio di fognatura.

Da ultimo, ha tenuto una relazione l'avvocato Giacinto Marchesi di Piacenza, evidenziando che le Commissioni tributarie possono disapplicare i piani di classifica illegittimi.

Fra gli interventi nel dibattito, da segnalare quello dell'avvocato De Carolis di Grosseto il quale ha fatto presente che solo gli immobili esistenti all'interno di un perimetro di bonifica trascritto sono soggetti alla contribuenza.

Nel corso della riunione ha parlato ai numerosi presenti (ai quali è stato fornito ampio materiale documentario) anche l'onorevole Tommaso Foti, il quale ha illustrato una sua proposta di legge che abroga la possibilità dei Consorzi di pretendere il pagamento dei contributi consortili in via coattiva mediante ruoli esecutivi (che non sono visti da alcuno): "E' un privilegio attribuito ai Consorzi da una vecchia legge del 1933 – ha detto il parlamentare – che deve essere eliminato nel momento in cui da poche e limitate zone di bonifica integrale (dove si giustificava il sistema esattoriale in questione, per le imponenti opere effettuate) il sistema consortile e la pretesa obbligatorietà dei contributi è stato esteso praticamente a tutta Italia".

LA BONIFICA LA PAGANO SEMPRE PIU' I PROPRIETARI URBANI

Gli ultimi dati disponibili sono relativi al 2006 e dicono che i contributi di bonifica ammontano, in tutt'Italia, a oltre 362 milioni di euro. L'aspetto sconcertante è, però, che circa un terzo di questi tributi (147 milioni) è pagato da proprietari urbani. Eppure la bonifica è ritenuta faccenda che riguarda l'agricoltura, tant'è che nelle varie Regioni a interessarsene è l'assessore all'agricoltura. Invece vi sono Regioni nelle quali la partecipazione dei proprietari non agricoli raggiunge cifre e percentuali di tutto rispetto: quasi 15 milioni di euro in Lombardia (il 28% del totale dei contributi), oltre 7 milioni in Campania (il 37%), ben 36 milioni nel Veneto (il 38%). In una piccola Regione come l'Umbria i contribuenti urbani versano poco meno di 3 milioni di euro, che però costituiscono oltre il 45% del carico tributario. In Liguria i proprietari non agricoli pagano in valori assoluti una cifra limitata (400mila euro), ma che rappresenta il 54% del totale. Due situazioni, infine, particolarmente pesanti sono costituite da Emilia e Toscana. In Emilia la proprietà urbana versa ai Consorzi quasi 50 milioni di euro (il 47%), mentre in Toscana la cifra è minore (24 milioni), ma costituisce addirittura più dei due terzi dell'onere complessivo.

Va anche notato che le somme versate dalle utenze agricole comprendono sovente l'irrigazione. Ne deriva che la bonifica, oggi, non è "cosa" agricola, bensì un'imposizione che tocca i proprietari urbani. Segnatamente in alcune plaghe centrosettentrionali (Veneto, Emilia, Toscana, Umbria) nel corso degli ultimi anni si è andata estendendo la platea contributiva dei proprietari urbani consorziati (obbligatoriamente), raggiungendo zone che mai prima avevano subito l'imposizione. Pur se sovente si tratta di contributi singolarmente di non elevato peso, nell'insieme, come si è visto, toccano livelli che, per i proprietari non agricoli, complessivamente sono valutati in quasi trecento miliardi di lire. Fra l'altro il non eccessivo carico dei singoli contributi consente ai Consorzi di evitare un'eccessiva serie di ricorsi (l'organo competente è la Commissione tributaria provinciale, in primo grado), per la rassegnazione di molti proprietari che pagano le somme richieste e non vogliono sobbarcarsi il ricorso alla giustizia tributaria. Una giustizia, aggiungiamo, che sta dando sovente ragione ai ricorrenti, talvolta con sentenze articolate e solidamente motivate, come nel caso di un'ampia e dotta pronuncia della commissione tributaria regionale dell'Umbria. I Consorzi, fra l'altro, godono, e nessuno capisce perché, i "privilegi" (così testualmente indicati nella legge) riservati all'esazione delle imposte fondiari: chi se n'è accorto, come il deputato Tommaso Foti, ha presentato una specifica proposta per sopprimere tale privilegio (atto Camera n. 936).

Come giustificano i Consorzi di bonifica questa estensione dei contributi? Asserendo che gl'immobili colpiti ricevono un beneficio dai lavori di bonifica. Sia la legge che regola la bonifica (risalente al 1933, "legge Serpieri", r.d. 215, ancora da rispettare perché operante come legge-quadro vigente in materia), sia l'ampia giurisprudenza interpretativa emanata in tema di contributi (ai massimi livelli, con sentenze plurime della Cassazione, anche a Sezioni unite, l'ultima delle quali pronunciata lo scorso giugno), sono molto rigorose in tema di natura del beneficio che dev'essere apportato dalla bonifica. E qui si rivela, di solito, l'illegittimità del comportamento dei Consorzi, perché il beneficio dev'essere diretto e specifico e soprattutto deve tradursi in un incremento del valore dell'immobile da sottoporre a contributo. Invece, è quasi usuale la pretesa dei Consorzi di ricevere un contributo senza aver prima offerto un corrispettivo beneficio.

L'elenco dei casi di illegittimità contributiva comprende, fra gli altri, l'imposizione motivata per opere che non sono comprese nell'elenco della "legge Serpieri", ma vengono realizzate sulla base di compiti nuovi, che i consorzi si sono assunti da sé (in nome di "nuove fasi" della bonifica) o che sono stati ad essi affidati dalle regioni. In realtà la riser-

va di legge in tema di prestazioni patrimoniali (costituzione, art. 23) non consente di pretendere contributi senza che vi sia una legge a prevedere l'imposizione. Ne consegue che opere escluse dall'elencazione della "legge Serpieri", anche ammettendo che rechino un beneficio, debbono essere finanziate o con la fiscalità generale o in altra maniera, individuata però da una norma legislativa.

La protesta contro l'esazione contributiva dei Consorzi, avvertita da molti come autentica vessazione, si estende, proprio perché si estende l'azione dei Consorzi stessi per colpire un numero sempre maggiore di proprietari.

BONIFICA: DI TUTTO, DI PIU'

- Il Consorzio di bonifica Tevere-Nera, in Umbria, ha deliberato di sospendere la riscossione dei contributi relativi ad aree in cui non sono presenti benefici diretti e specifici. E' una conseguenza diretta dell'importante sentenza della Commissione tributaria regionale dell'Umbria, relatore il professor Alberto Quarchioni. Nella motivazione della [sentenza](#) si fa cenno all'estensione territoriale del Consorzio, comprendente "35 Comuni distanti centinaia di chilometri". Non può, all'evidenza, recare beneficio a un immobile collocato a monte la sistemazione di un canale effettuata a valle, a decine e decine di chilometri, come invece pretendeva il Consorzio.

- E' di questi mesi la protesta di alcuni sindaci dell'Arcipelago Toscano (in particolare, dell'Isola del Giglio) contro l'applicazione del contributo di bonifica per lavori svolti sulla terraferma toscana. E' veramente arduo supporre che un immobile sito in un'isola riceva un aumento di valore fondiario perché si sono puliti argini di un torrente sul continente.

- Nella Provincia di Piacenza opera un Consorzio che pretenderebbe d'imporre il contributo anche senza aver realizzato alcuna opera, ma soltanto per semplici studi cartacei. Verrebbe quindi pagata, dai contribuenti, la mera intenzione di svolgere lavori, indipendentemente dalla loro concreta realizzazione. Quale aumento di valore potrebbe derivare ad un immobile da meri studi progettuali?

- Sostengono alcuni rappresentanti dei Consorzi (fra loro, il presidente dell'Unione regionale delle bonifiche dell'Emilia) che conservare il valore di un immobile è la stessa cosa che incrementarlo. La Cassazione ha più volte sancito che occorre un incremento. A coloro che asseriscono essere identico un "aumento" e un "mantenimento" possiamo chiedere se considerino indifferente aumentare il proprio stipendio ovvero mantenerlo.

QUALCHE CASO COMUNE...

Se già si paga la tariffa di fognatura...

Il contribuente, già soggetto a pagare la tariffa per il servizio di fognatura, perché dovrebbe versare un contributo ad un Consorzio di bonifica per le acque meteoriche (che rientrano in quel servizio)?

Il "piano di classifica" individua questo e quel beneficio...

I "piani di classifica" contengono indici tutt'altro che oggettivi, perché predisposti sulla base di piani-tipo dell'Associazione delle bonifiche: di fatto individuano, come interessati da supposto beneficio di bonifica, anche immobili urbani che non traggono alcun beneficio da opere di bonifica (tali non di nome, ma a termini della normativa statale in materia).

Come dev'essere il beneficio di bonifica?

Il beneficio (diretto e specifico, mai generico) determinato dalla bonifica, deve essere valutato anno per anno sulla base dei reali incrementi di valore recati agli immobili sottoposti a contribuenza e non di "mancati danni".

A chi deve far ricorso il contribuente?

La Commissione tributaria provinciale è l'organo giurisdizionale competente in primo grado: essa può disapplicare un "piano di classifica" illegittimo.

Si pretende che si paghi perfino ...

... su isole "beneficate" da lavori svolti nel continente; per opere realizzate in pianura, che migliorerebbero edifici posti in montagna; per semplici studi cartacei senza alcuna esecuzione di opere.