

15 maggio 2009 0:00

Tutto quello che non sappiamo sul Consorzio di bonifica Padule di Fucecchio e sulla Provincia di Pistoia

di Andrea Gaggelli

Il consorzio opera su un bacino idrografico di circa 57.000 ettari ricadente nelle Province di Pistoia, Pisa, Lucca e Firenze (1) all'interno del quale si trovano due aree umide di particolare pregio storico-naturalistico: il Padule di Fucecchio ed il laghetto del Sibolla. Il padule raccoglie le acque dei vari fiumi e torrenti che provengono dall'ampio bacino imbrifero: dall'Appennino scendono Nievole, Borra, Pescia Nuova, Pescia di Pescia e Pescia di Collodi; dal Monte Albano il Vincio, dalle Cerbaie il Fosso delle Stanghe che sbocca nel Canale Maestro.

Vabbe.. adesso vi racconto un' altra storia...

Ogni anno ciascun proprietario di un immobile o terreno del comprensorio riceve una lettera con la quale e' gentilmente invitato a pagare un contributo consortile per le opere svolte dal Consorzio.

Si tratta, come dicevo, di un contributo e non di una tassa e per questo devono esistere dei presupposti fissati con leggi nazionali e regionali per poter calcolare e richiedere tale somma.

Ma entriamo nel merito..

La Regione Toscana con legge regionale n. 34 del 5 maggio 1994 e successive modifiche afferma (art.16) che il Consorzio di bonifica stabilisca di anno in anno con apposita deliberazione la ripartizione della contribuzione in proporzione al beneficio derivante a ciascun immobile.

A tal fine (comma 3) il consorzio elabora un piano di classifica degli immobili che individua i benefici derivanti dalle opere di bonifica, stabilisce i parametri per la quantificazione dei medesimi e determina per ciascun immobile l'indice di contribuzione derivante dal calcolo parametrico.

Il contributo costituisce onere reale sugli immobili ed e' esigibile ai sensi dell'art. 21 del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215.

Nel corso degli anni molte sono state le leggi e le sentenze della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale che hanno piu' volte chiarito quale deve essere il beneficio derivante dalle opere di bonifica e come calcolare il contributo consortile.

La Corte Costituzionale ha rigettato l'eccezione di costituzionalita' relativamente al potere impositivo previsto dal Testo Unico (R.D. 215/33), individuando negli articoli 10, 11, 12, 17 e 59 i limiti e i criteri dell'esercizio di detto potere, che pertanto, non si puo' esplicitare in modo discrezionale.

La Sentenza 877/84 della Corte di Cassazione Ss.Uu. Civ. introduce tre elementi:

- 1)** afferma l'esistenza del diritto soggettivo all'esonero dell'assoggettamento alla contribuzione di bonifica in virtu' della carenza di beneficio;
- 2)** conferma i criteri di imposizione ravvisandoli negli articoli 10, 11, 12, 17 e 59 del R.D. 215/33;
- 3)** esplicita il vincolo di bilancio ex D.p.r. 947/82 legando imprescindibilmente la ripartizione delle spese ex articolo 59 del Testo Unico ai medesimi criteri di imposizione di cui agli articoli 10, 11, e 17.

La Sentenza 7322/93 della Corte di Cassazione Prima Sez. Civ. stabilisce la predeterminazione della spesa quale presupposto della verifica della sussistenza del beneficio.

La Sentenza 7511/93 della Corte di Cassazione Prima Sez. Civ. stabilisce che il beneficio utile per il calcolo della contribuzione deve essere direttamente incidente sull'immobile, quindi avente natura fondiaria.

Occorre, si precisa, un incremento di valore dell'immobile soggetto a contributo, in rapporto causale con le opere di bonifica previste.

Proprio nella sentenza 7322/93 della Corte di Cassazione si esplicita quanto segue: il beneficio non puo' essere presunto e non puo' desumersi per via indiretta per il solo fatto che altri immobili abbiano tratto il beneficio in questione. Ancor meno puo' essere accertato in simile modo presuntivo a distanza di anni dal compimento dell'opera e a prescindere dall'inclusione della spesa nel piano di riparto.

La sola appartenenza del bene, anche se extra agricolo, all'area di intervento dell'opera di bonifica non e' sufficiente, quando un vantaggio specifico e diretto non sia stato accertato in relazione al singolo bene, per legittimare l'imposizione del contributo di bonifica.

Ancor piu' nel caso di fabbricati non rurali eventualmente compresi nel perimetro di bonifica, a cui carico non puo' essere posto un obbligo di contribuzione in base a vantaggi generali arrecati all'ambiente o alla salubrita' dell'area, spesso proiettati anche al di fuori del comprensorio di bonifica; *obbligo che assumerebbe i connotati di un'imposta priva di base contributiva certa, che certamente la legge non ha voluto affidare all'accertamento e alla riscossione*

dei consorzi di bonifica.

Voglio soffermarmi un attimo sul Beneficio.

Il beneficio che le opere di bonifica devono apportare all'immobile per poterle sottoporre a contribuzione deve essere diretto e specifico e determinare un aumento del valore dell'immobile in rapporto causale con le opere di bonifica.

Non puo' quindi consistere in un danno mancato o un mantenimento del valore. Mantenere non significa aumentare. Mantenere il proprio stipendio non significa aumentarlo!

Ma vediamo nel dettaglio come viene calcolato il beneficio attraverso il Piano di Classifica del consorzio che, tengo a precisare, risulta regolarmente approvato dal consiglio dei Delegati con deliberazione n. 6 del 5 maggio 2004 e reso esecutivo dall'Amministrazione Provinciale di Pistoia con deliberazione della Giunta Provinciale n. 87 del 25 maggio 2004.

Esaminando attentamente il Piano di Classifica indicato, si legge come il piano individua i benefici derivanti agli immobili del comprensorio dall'attivita' del consorzio ed elabora gli indici per la quantificazione di tali benefici e quindi possono essere fissati i criteri di riparto della contribuzione.

Si spiega come venga individuato il beneficio che corrisponde alla diversa entita' del danno che, attraverso l'opera del consorzio, viene evitato.

Si fissano alcuni indici attraverso cui si calcola l'indice di beneficio finale.

Tra questi indici abbiamo l'indice economico che e' determinato, si legge, dal valore catastale dell'immobile.

Abbiamo poi l'indice idraulico che deriva da un indice di comportamento, che tiene conto del diverso potenziale di deflusso dei vari tipi di suolo in base alla loro natura e composizione, e dall'indice di rischio che a sua volta deriva da altri due indici: indice di soggiacenza e indice di intensita'.

Tutti questi indici non prendono in considerazione eventuali benefici di natura fondiaria derivanti dalle opere di bonifica svolte o da svolgere, quindi portate in bilancio nei vari anni in cui si va a calcolare il contributo.

Soprattutto non si spiega perche' si prendano in esame i valori catastali e i rischi connessi con il territorio in cui l'immobile si sita.

Il perimetro consortile risulta infatti suddiviso in numerose aree con lo stesso indice di rischio idraulico.

Dal prodotto matematico dell'indice economico e idraulico si calcola poi l'indice di beneficio finale.

Il beneficio quindi rimane nel corso degli anni sempre lo stesso perche' non e' in rapporto diretto con le opere che vengono svolte. Quindi non abbiamo la predeterminazione della spesa quale presupposto della verifica della sussistenza del beneficio!

Altro elemento essenziale.

Ogni anno il consorzio in base alla legge regionale 34 delibera un piano di riparto della contribuzione e lo invia alla provincia che lo approva, attraverso cui individuare le opere e quindi i relativi costi da portare a contribuzione sulla base del bilancio preventivo gia' approvato.

e' importante segnalare, come precedentemente esposto, che la legge quadro di riferimento per la bonifica sia la cosiddetta legge Serpieri (regio decreto n.215 del 1933).

Quindi nonostante la Regione abbia delegato nuove funzioni ai consorzi di bonifica queste devono essere finanziate con la fiscalita' generale non potendo queste determinare il beneficio di cui prima.

Pertanto nel calcolo della ripartizione della spesa occorre verificare il tipo di opera e la natura dei finanziamenti.

Ne deriva che facendo i dovuti conti si trova la quota da portare a contribuzione.

Per il calcolo della ripartizione annuale della spesa, il territorio del Consorzio di Bonifica Padule di Fucecchio e' stato diviso in due centri di costo, ognuno dei quali comprende 5 macrobacini .

Si determina il fabbisogno di ogni centro di costo dato dalla somma dei costi di opere, manutenzione, vigilanza etc. e si mette a rapporto con un indice di beneficio totale del centro di costo e si ottiene un valore definito aliquota (per vedere tutta la procedura completa basta consultare il piano di classifica).

Dal prodotto matematico dell'aliquota per l'indice di beneficio finale si calcola il contributo.

Non e' difficile capire come il beneficio e la spesa delle opere che appunto dovrebbero averlo generato non sono in rapporto causale, e, come dicevo, il beneficio non e' quello che la legge ha voluto intendere.

Dalle delibere del consorzio riguardo il riparto annuale della spesa non si fa riferimento alle opere ne' ai costi ne' se sono coperte con la fiscalita' generale oppure no.

Si indicano le aliquote.

Ma abbiamo detto che la spesa deve essere dedotta dal bilancio preventivo.

Leggendo il bilancio preventivo del 2009 troviamo un elemento importante su questo aspetto.

Si legge infatti : la contribuzione accertata per ruoli ordinari nel corso del 2008 e' stata pari ad € 5.076.100,00. Per l'esercizio 2009 e' prevista una maggiore entrata di € 374.100,00 dovuta all'iscrizione a ruolo di partite catastali

precedentemente non censite e per le quali gli uffici stanno acquisendo i dati tramite gli uffici del territorio. Pertanto, tenendo conto dell'opera di recupero in corso, le aliquote di contribuzione per l'anno 2009 non subiranno aumenti.

Alla luce di quanto sopra le aliquote generali da porre a carico della contribuzione 2009, invariate rispetto all'esercizio precedente, saranno le seguenti:

- Centro di costo A 0,340
- Centro di costo B 0,323

Ma dal bilancio preventivo non dovevano scaturire le opere da portare nel piano di riparto e determinare così le aliquote?

Dal consorzio si fa anche sapere con grande orgoglio che dal 2004 le aliquote non sono aumentate anche se poi si scopre che le entrate per la riscossione dei ruoli sono passate da 4.150.000,00€ del 2004 a 5.181.200,00€ del 2009.

Ma se le aliquote dipendono dal costo delle opere calcolate di anno in anno come e' possibile che in 6 anni siano sempre le stesse? Casualita'?

Voglio sottolineare anche un altro aspetto: chi si trova in un bacino del centro di costo A che confina con un bacino del centro di costo B qualora godesse di benefici delle opere del centro B non ne paghera' mai le spese..

Nel piano di classifica si precisa inoltre che, nella deliberazione di riparto annuale della spesa, l'amministrazione potra' prevedere una soglia di contribuzione minima in ragione dei benefici comunque derivanti dall'attivita' consortile di carattere generale (monitoraggio, vigilanza, pronto intervento) che il Consorzio assicura a tutti i propri consorziati e che mi risulta essere applicata nella somma di euro 10,33. Qui sicuramente il beneficio non puo' essere diretto e specifico! E ancora casualmente la somma minima corrisponde al minimo iscrivibile a ruolo!

Ma adesso viene la parte migliore.

Con recenti pronunce della Corte di Cassazione e in particolare con la sentenza della Cassazione Sez.V Tributaria n. 4513 del 25 febbraio 2009 si specifica che quando la cartella esattoriale emessa per la riscossione dei contributi consortili sia motivata con riferimento ad un perimetro di contribuzione approvato dalla competente autorita' e reso pubblico con la trascrizione, e' onere del contribuente che disconosca il debito, contestare specificamente la legittimita' del contributo ovvero il suo contenuto, mentre ove tale perimetro non risulti approvato e trascritto e' onere del Consorzio fornire la prova che le spese compiute hanno determinato un incremento di valore del bene immobile, non essendo sufficiente a tal fine che l'immobile stesso sia collocato nell'ambito ove opera il consorzio. Leggendo l'avviso bonario di pagamento che il consorzio ci invia troviamo specificato che il contributo e' imposto ai sensi della Legge Regionale 5.5.94 n.34 e successive integrazioni, sulla base del "Piano di Classifica degli immobili per il riparto della contribuzione ed individuazione del perimetro di contribuzione" approvato dal Consiglio dei delegati con deliberazione n.6 del 5 maggio 2004 e reso esecutivo dall'Amministrazione Provinciale di Pistoia con deliberazione della Giunta Provinciale n.87 del 25 maggio 2004.

Sempre in questa sentenza pero' i Giudici chiariscono anche che il perimetro di contribuzione, che e' reso pubblico col mezzo della trascrizione (art. 10 comma 2 R.D. 215/33), non coincide con il comprensorio di attivita' del consorzio, consistendo soltanto in quell'area, posta all'interno del comprensorio, che gode o godra' del beneficio delle opere realizzate o realizzande e che sola potra' essere posta a contribuzione in virtu' del vantaggio concretamente ricevuto.

La delimitazione del perimetro di contribuzione e' attivita' ulteriore rispetto a quella di classificazione dei comprensori di bonifica. La presunzione di beneficio, con conseguente inversione dell'onere della prova, non riveste tutti gli immobili compresi nel comprensorio di bonifica, ma soltanto quelli inclusi nel perimetro di contribuzione. L'obbligo della trascrizione riguarda dunque gli immobili compresi nel perimetro e non l'intero comprensorio.

Informazioni concernenti genericamente l'attivita' di bonifica svolta dal consorzio in una delle opere da esso eseguite nell'ambito del comprensorio sono oggettivamente inadeguate a provare la specificita' del beneficio incidente sull'immobile del contribuente.

E adesso viene il bello perche' all'interno del piano di classifica troviamo la delimitazione del perimetro di contribuzione, Tavola 9, basta osservarla e capire che non e' altro che il perimetro del comprensorio di bonifica che la Giunta Provinciale ha pure approvato!

Quindi: tutti i proprietari di immobili del comprensorio di bonifica ricadono nel perimetro di contribuzione con inversione dell'onere della prova!

Visto i costi per un ricorso e visto che anche in caso di vittoria le spese verranno compensate e considerato che spetta a noi dimostrare il beneficio, e' piu' semplice e molto meno oneroso pagare il contributo. Ma in questo modo il tutto assume i connotati di un'imposta priva di base contributiva certa, che certamente la legge non ha voluto

affidare all'accertamento e alla riscossione dei consorzi di bonifica.

E la Giunta Provinciale di Pistoia che deve verificare le delibere del consorzio secondo l'art. 29 della legge regionale n.34 del 1994 non si e' accorta che il piano di classifica, la delimitazione del perimetro di contribuenza e tutti i piani annuali di riparto della spesa erano come dire...non corretti??

I casi sono due: i nostri politici non conoscono le leggi o sono consenzienti e ovviamente anche le forze politiche di opposizione peccano per le stesse ragioni!

Ma veniamo un pochino ai numeri del Bilancio preventivo del 2009:

Entrate previste dai contributi consortili 5.535.300,00€ di cui 5.181.200,00€ dai ruoli ordinari.

Spese per le opere previste:5.395.021,00€ di cui 2.574.021,00€ finanziate dalla fiscalita' generale il rimanente 2.821.000,00€ con i contributi. Bisogna pero' dire che sono a carico dei contribuenti consorziati anche i costi di gestione dell'ente, e comunque i contributi sono quasi il doppio dei costi delle opere non a carico della fiscalita' generale.

(1) clicca qui (<http://www.paduledifucecchio.it/>)