



*Regione Campania
Al Capo Ufficio Legislativo
del Presidente*

Al Direttore Generale Attività Legislativa
del Consiglio regionale della Campania

SEDE

GIUNTA REGIONALE DELLA CAMPANIA
Ufficio di Diretta Collaborazione del Presidente
GABINETTO

Prot.2018 - 0011907 /UDCP/GAB/UL del 16/05/2018 U

Lasciolo INTERROGAZIONI -

Oggetto: interrogazione consiliare a risposta scritta di cui al R.G. n. 1018

Si trasmette, in allegato, il riscontro della competente Direzione Generale per le Politiche agricole, alimentari e forestali alla interrogazione consiliare di cui all'oggetto a firma del Consigliere regionale Gianpiero Zinzi (FI).

DG

Prof. Avv. Pier Luigi Petrillo



Giunta Regionale della Campania

Direzione Generale per le politiche agricole, alimentari e forestali

Il Direttore Generale

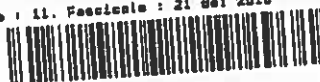
REGIONE CAMPANIA

Prot. 2018. 0244298 16/04/2018 09,58

Mitt. : 5007 Direzione Generale per le poli...

Ass. : Ufficio Legislativo

Classifica : II. Fascicolo : 21 del 2018



Al Capo Ufficio Legislativo del
Presidente

Oggetto: Interrogazione a risposta scritta a firma del Consigliere Regionale Giampiero Zinzi (FI) concernente "Richiesta di pagamenti per servizi non resi ai contribuenti del Consorzio Generale di Bonifica del Bacino Inferiore del Volturno" – R.G. n. 1018.

Si riscontra la nota 0008255/UDCP/GAB/UL del 06.04.2018 con la quale codesto Ufficio, ha richiesto una circostanziata risposta in merito all'interrogazione in oggetto.

In particolare, l'interrogante chiede di sapere *"se non sia opportuno chiarire una volta per tutte la vicenda che riguarda la pretesa attività di miglioramento fondiario del Consorzio Generale di Bonifica del Bacino Inferiore del Volturno, verificando la legittimità dell'imposizione tributaria delle cosiddette quote consortili che vessano i cittadini"*.

E' evidente che il riscontro dell'interrogazione richiede la descrizione sommaria del quadro normativo ed amministrativo che disciplina la materia della bonifica integrale e la relativa contribuzione a carico dei consorziati.

In primis, giova ricordare, che per la sua valenza polifunzionale la bonifica è riconducibile alla competenza legislativa concorrente, che vede da un lato la materia dell'agricoltura e foreste di competenza delle Regioni e dall'altro la competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente ed ecosistema nonché la competenza concorrente dello Stato in materia di governo del territorio.

Tutto ciò, comporta che la Regione è competente a disciplinare le attività di bonifica, a programmarle e a stabilire le modalità di gestione delle opere pubbliche di bonifica ma la sua potestà legislativa trova un limite nei principi fondamentali fissati dalle leggi dello Stato.

La disciplina della materia è contenuta nel regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, fonte pre-constituzionale che costituisce a tutt'oggi il riferimento principale, nonché nel libro terzo del codice civile, in particolare nell'art. 860 il quale stabilisce che *"I proprietari dei beni situati entro il perimetro del comprensorio sono obbligati a contribuire nella spesa necessaria per la esecuzione, la manutenzione e l'esercizio delle opere in ragione del beneficio che traggono dalla bonifica"*.

Ai sensi dell'art. 862, comma 4, c.c. e dell'art. 59, comma 1 del richiamato regio decreto, i Consorzi di Bonifica sono persone giuridiche pubbliche costituite tra i proprietari degli immobili che traggono beneficio dalla bonifica al fine di provvedere alla esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere di bonifica o soltanto alla manutenzione ed esercizio di esse.

Il successivo art. 864 c.c. dispone che *"I contributi dei proprietari nella spesa di esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere di bonifica e di miglioramento fondiario sono esigibili con le norme e i privilegi stabiliti per l'imposta fondiaria"*.

L'art. 10 del citato regio decreto prevede che *"Nella spesa delle opere di competenza statale che non siano a totale carico dello Stato sono tenuti a contribuire i proprietari degli immobili del comprensorio che traggono beneficio dalla bonifica, compresi lo Stato, le Province ed i Comuni per i beni di loro pertinenza. Il perimetro di contribuzione, di cui all'art. 3, è reso pubblico col mezzo della trascrizione"*.

Il successivo art. 59, comma 2, dispone che *"Per l'adempimento dei loro fini istituzionali essi hanno il potere d'imporre contributi alle proprietà consorziate....."*.

Sul potere impositivo dei Consorzi, è intervenuta più volte la Corte Costituzionale affermando che l'imposizione della corresponsione di un contributo utile a finanziare l'adempimento dei fini istituzionali dei Consorzi, delinea una prestazione patrimoniale ricompresa nell'art. 23 Cost. ed è ritenuta legittima solo e soltanto sulla base ed in proporzione dei benefici derivanti dalla bonifica.

Successivamente sull'argomento si è pronunciata, più volte, la Corte di Cassazione, sviluppando il suddetto concetto e dando rilievo al beneficio fondiario.

In particolare, è stato precisato dalla Suprema Corte che l'imposizione resta subordinata al presupposto che gli immobili, oltre a trovarsi nel comprensorio consortile, risultino effettivi beneficiari dei vantaggi derivanti da lavori di bonifica ovvero che il vantaggio dev'essere *"diretto e specifico, conseguito o conseguibile dal singolo fondo a causa della bonifica, cioè idoneo a tradursi in una qualità del fondo, non essendo sufficiente un beneficio relativo al complessivo territorio e meramente derivante solo per riflesso all'inclusione in esso del bene"*.

Inoltre, la stessa Corte, con riferimento al quantum della contribuzione ha precisato che vi deve essere una tendenziale corrispondenza e proporzionalità tra misura del contributo e grado del beneficio conseguito o conseguibile per effetto dell'opera del Consorzio.

Al riguardo si richiama l'art. 11 del citato regio decreto 215/1933 che statuisce *"La ripartizione della quota di spesa tra i proprietari è fatta, in via definitiva, in ragione dei benefici conseguiti per effetto delle opere di bonifica.....I criteri di ripartizione sono fissati negli statuti dei Consorzi o con successiva deliberazione, da approvarsi dal Ministero dell'agricoltura e foreste"* (ora dalle Regioni).

In conformità alla citata legislazione statale, la Regione Campania ha disciplinato la materia della bonifica integrale con la legge regionale 23 febbraio 2003 n. 4, il cui art. 12, comma 1 stabilisce che *"I proprietari dei beni immobili che conseguono benefici dalle opere pubbliche di bonifica, contribuiscono alle spese di esercizio e manutenzione delle predette opere a norma del regio decreto 13 febbraio, n. 215 e della legge 25 luglio 1952, n. 991, nonché alle spese di funzionamento dei Consorzi"*.

Il successivo comma 2 statuisce che *"Ai fini di cui al comma 1, ciascun Consorzio predispone un piano di classifica per il riparto della contribuzione consortile che, in base a parametri ed elementi obiettivi di individuazione e quantificazione dei benefici tratti dagli immobili, stabilisce gli indici di attribuzione dei contributi alle singole proprietà, i cui dati identificativi sono custoditi ed aggiornati nell'apposito catasto consortile"*.

In attuazione della suddetta normativa regionale, la Giunta regionale con deliberazione n. 3296 del 21.11.2003 approvava i criteri generali e le metodologie per la redazione dei piani di classifica per il riparto degli oneri di bonifica ed irrigazione a cui dovevano e devono attenersi i Consorzi di Bonifica.

L'obbligo, ope legis, per i Consorzi di Bonifica di dotarsi del piano di classifica predisposto secondo il citato deliberato della Giunta regionale, come di seguito meglio specificato, assume un ruolo determinante ai fini dell'argomento in esame e ciò per la funzione che lo stesso assolve anche nell'ambito processuale.

Infatti, sin dalla sentenza delle Sezioni Unite Corte di Cassazione n. 968/1998 si è consolidato l'orientamento giurisprudenziale che nel caso in cui il Consorzio di Bonifica abbia regolarmente adottato un Piano di Classifica per il riparto della contribuzione e sia stato richiamato nella cartella di pagamento e prodotto in giudizio opera la presunzione di sussistenza del beneficio di bonifica in favore dell'immobile onerato e, conseguentemente, l'inversione in capo al consorziato/ricorrente dell'onere della prova.

La suddetta sentenza ha trovato piena conferma nelle successive pronunce della Suprema Corte affermando il principio secondo cui l'obbligo di pagamento dei contributi consortili presuppone la qualità di proprietario di immobili siti nel comprensorio consortile e la configurabilità di un vantaggio a favore dell'immobile. L'emanazione del Piano di Classifica con relativo piano di riparto, provvedimenti non impugnati, esonera il Consorzio dall'onere probatorio relativo al beneficio derivante dalla bonifica in favore degli immobili compresi nel perimetro di contribuzione.

Per superare la presunzione del beneficio conseguente all'adozione del Piano di Classifica, purché richiamato in cartella ed allegato agli atti del giudizio, il contribuente dovrà dimostrare se e in che termini non ricorra alcun beneficio in favore degli immobili gravati dal tributo consortile. Non così ove il contribuente, con l'impugnazione dell'atto impositivo, impugni contestualmente il Piano di Classifica chiedendone la disapplicazione.

Nella sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 11722/2010 si legge che *"la contestazione del Piano di Classifica osta alla possibilità di ritenere assolto da parte del Consorzio il proprio onere probatorio con una inversione dell'onere della prova a carico del contribuente"*.

Tale principio è stato ribadito, anche di recente, da ulteriori pronunce giurisprudenziali e che per brevità si cita quella della Corte di Cassazione n. 4671/2012 *"...in tema di contributi consortili per il mantenimento di opere di bonifica e pulizia idraulica dei terreni, grava sul contribuente, il cui fondo sia inserito in un Piano di Classifica del quale non sia stata contestata la legittimità, e che impugni la cartella esattoriale affermando l'insussistenza del dovere contributivo, l'onere di provare l'inadempimento delle indicazioni contenute in tale piano piano, e segnatamente l'inesecuzione delle opere di manutenzione da questo previste, poiché il vantaggio diretto ed immediato per il fondo, che costituisce il presupposto dell'obbligo di contribuzione, ai sensi dell'art. 860 cod. civ. e*

art. 10, R.D. 215/1933 deve ritenersi presunto in ragione dell'avvenuta approvazione del medesimo Piano di Classifica e della comprensione dell'immobile nel perimetro di intervento consortile".

Quindi, viene confermato che, laddove esista il Piano di Classifica e l'immobile del contribuente vi rientri, non è necessario neppure che il Consorzio fornisca la prova di aver compiuto a quanto indicato nel piano medesimo, in quanto il vantaggio diretto e immediato, per il fondo del consorziato, è da reputarsi presunto in ragione della pacifica comprensione dell'immobile nel perimetro di intervento consortile e dell'avvenuta approvazione del suddetto Piano.

Per quanto suesposto è importante, quindi, delineare il ruolo dell'Amministrazione regionale nell'ambito dei tributi consortili a carico dei proprietari di immobili situati nei vari comprensori di bonifica.

All'Amministrazione regionale, come ben stabilito nella citata L.R. n. 4/03 compete, tra l'altro, il controllo e la vigilanza sull'attività dei Consorzi, in particolare, sugli atti più qualificati della gestione e che sono indicati negli artt. 30 e 31 della predetta normativa.

In particolare all'Amministrazione regionale compete, ai sensi dell'art. 30, il controllo di legittimità e merito delle deliberazioni consortili concernenti il piano di classifica per il riparto della contribuzione nonché, quelle di approvazione del bilancio preventivo, mentre ai sensi del successivo art. 31, compete il controllo di legittimità sui ruoli di contribuzione.

Detto ciò si riferisce che il Consorzio di cui si discute è dotato di un proprio piano di classifica mai impugnato e che di recente ne ha previsto l'aggiornamento eseguendo tutto l'iter previsto dalla legge.

Il nuovo Piano di Classifica approvato con deliberazione consortile n. 33/C del 28.11.2016 e trasmesso alla Giunta regionale – Direzione Generale per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali per gli adempimenti di competenza, con nota consortile prot. n. 3492 del 14.04.2017, unitamente alle attestazioni di pubblicità rese con avviso sul BURC n. 14 del 22.02.2017 e sul sito istituzionale del Consorzio, nonché con formale comunicazione a tutti gli enti interessati (oltre 100 Comuni e le Province di Caserta e Napoli).

Anche il nuovo Piano di Classifica, alla pari del precedente, che si suppone andrà in vigore per l'anno in corso, non ha ricevuto formali osservazioni né tantomeno impugnative da parte di enti o di consorziati e divenendo esecutivo ai sensi del comma 2 del richiamato art. 30.

Dopodiché il Consorzio, in base al Piano di Classifica, predispone i ruoli di contribuzione annuali che trasmette all'Amministrazione regionale allegati al bilancio preventivo ed al piano di gestione annuale e triennale dei lavori, compreso la manutenzione degli impianti. Al competente Ufficio regionale spetta verificare che i ruoli siano stati predisposti secondo gli indici indicati nel piano di classifica.

Come risulta dagli atti di ufficio, il comprensorio di bonifica del Consorzio de quo è servito da una rete di canalizzazioni che si estende per oltre 1500 Km. che provvedono allo smaltimento delle acque dei terreni agricoli ed indispensabili per poter recapitare a mare le acque meteoriche che provengono dai 75 centri urbani rientranti nel comprensorio.

Il comprensorio presenta un territorio di pianura (oltre 80.000 ettari) difeso da canali arginati e da impianti idrovori che solo apparentemente "fatiscenti" che provvedono per 24 ore al giorno e per 365 giorni all'anno a sollevare le acque di quei territori che ritornerebbero ad essere paludosi senza l'opera del Consorzio.

In tal senso, si cita ad esempio il caso del comune di Castel Volturno che ricade per oltre la metà della sua estensione in aree cosiddette a prosciugamento meccanico e la cui gran parte delle acque meteoriche provenienti dal centro urbano vengono recapitate nel canale denominato "Occidentale" e da qui nell'impianto idrovoro di Casa Diana che le scarica nel canale dei Regi Lagni.

Per quanto suesposto, risulta difficile poter pensare che sulla base di una sola sentenza sfavorevole della Commissione Provinciale Tributaria, richiamata dall'interrogante, a fronte delle migliaia di sentenze favorevoli, si possa affermare l'illegittimità dell'imposizione applicata dal Consorzio.

Quello che invece è verosimile che la riscossione non raggiunge i livelli ottimali e questo, purtroppo, incide pesantemente sul bilancio del Consorzio e di conseguenza limita gli interventi di manutenzione agli impianti di bonifica ed irrigazione, essendo questa attività proporzionata annualmente alle somme dei tributi riscossi.

Occorre dire che anche in presenza di una ridotta contribuzione, il Consorzio, comunque, riesce a garantire il funzionamento degli impianti con l'erogazione della quantità di acqua sufficiente per tutte le aziende agricole del comprensorio.

Spiace rilevare e confermare, in questa sede, che a formare la quota di evasione non siano solo i privati consorziati ma anche la stragrande maggioranza dei comuni del comprensorio che a distanza di anni continuano a non versare la quota di contribuzione stabilita dall'art. 13 della legge regionale 23 febbraio 2003, n. 4, per tutti coloro che utilizzano i canali consortili per lo smaltimento delle acque.

E' indubbio che l'elevata quota di contribuzione non riscossa crea sofferenza finanziaria al Consorzio e che a volte si ripercuote sulle attività consortile e sugli stessi dipendenti che, in alcuni mesi, non ricevono il dovuto stipendio.

Tutto ciò, nulla toglie all'importanza dell'argomento sollevato dall'interrogante a cui l'Amministrazione regionale deve dare la dovuta considerazione e di conseguenza richiamare l'attenzione del Consorzio a svolgere con maggiore frequenza ed efficienza le attività di manutenzione dei canali.

Con l'auspicio di aver fornito quanto richiesto, si conferma la disponibilità ad una eventuale ed ulteriore collaborazione sull'argomento.

Il Funzionario Incaricato
Dr. Antonio Carotenuto

Il Direttore Generale
dr. Filippo Diasco