

Prot. Gen. n. 1108
del 07/09/2015

Spett.le
Consorzio di Bonifica di Piacenza
in persona del legale rappresentante p.t.

OSSERVAZIONI PROCEDIMENTALI

nell'interesse di Associazione Proprietari Casa-Confedilizia di Piacenza, in persona del legale rappresentante dott. Giuseppe Mischi, con sede in Piacenza, via Sant'Antonino n. 7

avverso

la deliberazione del Consiglio di amministrazione del Consorzio di Bonifica di Piacenza n. 9 del 10 aprile 2015 recante l'approvazione della proposta di Piano di classifica per il riparto degli oneri consortili e del testo completo del Piano di classifica con i relativi allegati tecnici e cartografia del comprensorio scala 1.25.000.

* * *

Con deliberazione del Consiglio di amministrazione n. 9 del 10 aprile 2015, il Consorzio di Bonifica di Piacenza ha approvato la proposta di Piano di classifica per il riparto degli oneri consortili e del testo completo del Piano di classifica con i relativi allegati tecnici e cartografia del comprensorio scala 1.25.000. Come precisato nelle premesse della relazione generale di cui alla proposta approvata, il Piano di classifica è stato elaborato sulla base delle Linee Guida regionali per la redazione dei piani di classifica, adottate con deliberazione della Giunta regionale n. 385 del 24 marzo 2014. Tanto si precisa in quanto le suddette Linee Guida sono già state impugnate da Confedilizia nazionale innanzi al TAR Emilia Romagna. Il ricorso non è stato ancora deciso e si attende la fissazione dell'udienza di discussione.

Con le presenti osservazioni procedurali, l'Associazione Proprietari Casa-Confedilizia di Piacenza, intende illustrare profili d'illegittimità che affliggono anche la proposta di Piano di classifica adottata dal Consorzio di Bonifica di Piacenza, invitando l'ente consortile a riesaminare le parti contestate della proposta di Piano eliminando le criticità attualmente rilevate nel testo.

PREMESSA

Il Piano si basa su una serie di dati e informazioni non sempre (o quasi mai) evidenziate e riportate, cosicché sebbene si riesca – spesso a fatica – a ricostruire il percorso logico, non è mai possibile ricostruire il percorso seguito dal punto di vista quantitativo. In buona sostanza non è possibile riscontrare dal punto di vista numerico le affermazioni contenute. Assunto di base fondante del Piano di classifica è quello di giungere alla valutazione del beneficio ricavato da ogni singolo immobile dalle opere e dalle attività di bonifica. A questo fine diventa essenziale la corretta valutazione dei singoli indici tecnici ed economici su cui basare la valutazione del beneficio.

Tutto il processo pianificatorio dovrebbe essere finalizzato a questo obiettivo e la precisione delle relative valutazioni diventa elemento sostanziale. Nella costruzione del Piano, questo assunto, pur se teoricamente declinato, diventa man mano sempre più sfumato con il procedere del processo pianificatorio, sino a perdersi totalmente a livello dei risultati finali. La complessità del Piano troverebbe giustificazione nel caso portasse all'effettiva valutazione del beneficio ritratto da ogni singolo immobile. Ma le successive approssimazioni, semplificazioni ed omissioni adottate nel processo, sovrapponendosi, man mano allontanano il risultato effettivo dall'obiettivo teorico e alla fine portano ad una definizione degli indici e dei riflessi che le opere e le attività hanno su ogni singolo immobile ben lontana dalla realtà.

Il Piano, oltre che in buona parte non verificabile, porta a risultati scollegati dall'effettivo beneficio ricavato dagli immobili e quindi, nel complesso, appare immotivatamente complicato, farraginoso e non trasparente. Infine, l'impressione che il Piano lascia è quella di un impianto mirato più a distribuire la contribuenza sulla più ampia platea di immobili possibile, in modo solo (molto) parzialmente indipendente dall'effettivo beneficio che ogni singolo immobile può ricavarne. Di seguito si segnalano esempi di limiti, incongruenze, difetti.

SULLA SUDDIVISIONE IN ZONE E AMBITI

Nella descrizione della "Bonifica idraulica di pianura" (pag. 42 del Piano) viene riportata l'individuazione di "quattro zone omogenee sia sotto il profilo idrogeologico, sia sotto quello idraulico-funzionale: Tidone, Trebbia, Basso Piacentino ed Arda". In alcuni casi, poi, dette zone vengono ulteriormente suddivise in "ambiti omogenei". Gli elementi e le caratteristiche territoriali, idrogeologiche ed idrauliche sulla base delle quali sono state definite le quattro zone e gli ambiti omogenei, però, non vengono esplicitate e così risulta impossibile procedere ad un riscontro di questo primo processo eseguito.

Di ogni zona viene riportata una sintetica descrizione; la descrizione è puramente

qualitativa e non riporta, se non raramente ed in questi casi sempre in modo disorganico e disperso nel testo oltre che sommario e parziale, i dati che poi vengono impiegati nei passi successivi per la successiva classificazione del territorio e la determinazione del beneficio. A titolo esemplificativo si prende la zona Trebbia (pagg. 46-48), ulteriormente “suddivisa in quattro ambiti omogenei sotto il profilo idraulico-funzionale (perimetro di operatività):

- Area urbana di Piacenza;
- Area suburbana di Piacenza;
- Area di pianura destra Trebbia;
- Area di pianura sinistra Trebbia.”

Di tale ambito, caratterizzato da decine di migliaia di immobili e di fabbricati, stupisce la scarsa illustrazione. Ma ancor più lascia perplessi la generica conclusione secondo la quale “Senza il sistema di bonifica parte della città di Piacenza sarebbe soggetta a periodici allagamenti”. La frase sottintende che vi sarebbe una parte della città che, comunque, non sarebbe soggetta a “periodici allagamenti”. Ma questa parte dell’ambito è lasciata completamente indefinita sia dal punto di vista planimetrico, sia dal punto di vista quantitativo.

SUL BENEFICIO GENERATO DALLE ATTIVITÀ CONSORTILI

Per primo occorre richiamare la mancata esplicitazione dei parametri di base e dell’effettiva strutturazione della rete, l’eventuale inclusione di tratte non in diretta gestione consortile e la conseguente impossibilità di pervenire alla valutazione quantitativa del connesso beneficio apportato ad ogni singolo immobile. Nella trattazione esposta nel Piano, viene esplicitato il procedimento per la determinazione del beneficio e le tre tipologie di beneficio individuate, idraulico, a sua volta composto da quello di scolo e da quello di difesa idraulica, disponibilità e regolazione idrica e presidio idrogeologico.

I parametri sono indefiniti per i singoli casi specifici e solo elencati nei criteri generali. Questi talvolta sono opinabili ed anche indefiniti nei loro presupposti. Ne risulta impossibile una verifica, non si dice puntuale, ma quanto meno a scala di ambito identificato dei singoli indici tecnici. Il sistema di calcolo degli indici è molto articolato: dall’esame dei contenuti esposti nelle pagine 97-110 del Piano si ricava che l’articolazione spesso non è adeguata alla valutazione del beneficio diretto e specifico che ogni singolo immobile ricava dalla bonifica.

SUL BENEFICIO IDRAULICO

A questo proposito il territorio di pianura viene suddiviso in undici zone omogenee, successivamente ulteriormente suddivise in bacini idraulici elementari. Il Piano però non riporta alcun elemento idoneo al riscontro di tutto questo processo di suddivisione del

territorio, dato che i valori sui quali il processo è basato sono del tutto incogniti e non esplicitati. Anche l'assunto che "all'interno di ciascuna area omogenea, così individuata, il valore assunto dall'indice di riferimento è uniforme" è una forzatura semplicistica che di certo non rispecchia la realtà. Si evidenzia che questa apodittica e non provata affermazione ha un riflesso diretto e fondamentale sulla determinazione del beneficio ricavato da ciascun immobile. La specificità del beneficio ricavata da ogni singolo immobile, infatti, varia secondo un insieme di fattori (da scegliere accuratamente e certo non solo in base alla facilità di reperimento) la cui variabilità è logicamente da presupporre esistere a livello singolare non certo limitabile alla scala di "bacino idraulico", se non adottando un'inaccettabile forzatura tecnica. In subordine, a questo si aggiunga la mancata evidenziazione di qualsiasi riferimento tecnico che consenta un riscontro del processo di attribuzione. Si tenga in considerazione che con i moderni software "gis" il processo di attribuzione a scala di singolo immobile è tecnicamente assolutamente possibile.

Si sottolinea quindi come il Piano non contenga gli elementi necessari per poter valutare la correttezza degli indici tecnici determinati per le diverse zone omogenee, in quanto vengono riportati in forma tabellare i risultati ottenuti, senza indicare i dati di partenza che hanno consentito di giungere alla definizione degli indici tecnici. Per il calcolo del beneficio, ad ogni bacino idraulico viene attribuito un insieme di indici tecnici da moltiplicare per un indice economico. Non è specificato a che scala vengano calcolati questi indici anche se sembra a livello di intero bacino idraulico.

Il successivo processo di attribuzione del beneficio idraulico appare abbastanza complesso e farraginoso, non sempre chiaramente esplicitato e logicamente sostenuto da un punto di vista quantitativo (si vedano, ad esempio, i valori attribuiti, senza alcuna logica giustificazione, ai parametri: $c_{(i)}$ di pag. 102; $Eff_{SCO(i)}$ di pag. 104; $Eff_{DIF_int(i)}$ di pag. 107; $Eff_{DIF_bmc(i)}$ di pag. 109; it_{DIF_ae} di pag. 122; K ed α di pag. 125; formule di regressione per il calcolo della superficie convenzionale di pag. 126; valori medi unitari fabbricati e terreni di pag. 126; $Accl_{(i)}$ di pag. 138; $if_{(i)}$ di pag. 140; K ed α di pagg. 141-142).

SUL BENEFICIO DI DISPONIBILITÀ E REGOLAZIONE IDRICA

Il beneficio di disponibilità e regolazione idrica a pag. 130 del Piano viene definito come "il vantaggio diretto, specifico generale, attuale o potenziale assicurato agli immobili dalle opere e dall'attività di accumulo, derivazione, adduzione, circolazione e distribuzione delle acque fluenti nella rete di bonifica." Trattandosi di irrigazione, gli immobili beneficiati non possono che essere i terreni agricoli e il beneficio non può che essere commisurato all'incremento di produttività che potenzialmente il singolo appezzamento di terreno è in grado di esprimere disponendo della risorsa idrica, che deve essere effettiva. Ne deriva

che se la risorsa idrica non è disponibile ovvero se è inadeguata in termini di quantità (volumi d'acqua/sec.), modalità di erogazione, modalità di distribuzione, costanza di erogazione, rispetto alle caratteristiche del terreno e agli indirizzi colturali, non determina alcun beneficio economicamente apprezzabile e, pertanto, non determina alcun incremento di valore del terreno.

Sempre secondo il Piano (pag. 130), "Il beneficio derivante dall'esercizio e dal mantenimento in efficienza delle opere di bonifica deputate al prevalente, ma non esclusivo, uso irriguo riguarda gli immobili ricadenti nell'area servita dalle strutture e dalle opere di distribuzione idrica (superficie attrezzata)". La pretesa di attribuire un beneficio a tutti i terreni che ricadono in un'area servita da opere di bonifica deputate all'uso irriguo a prescindere dall'effettiva disponibilità della risorsa idrica, è in netto contrasto con la definizione di beneficio per la quale per aversi beneficio a carico del terreno si deve rilevare un vantaggio diretto, specifico generale, attuale o potenziale. A maggior ragione la pretesa contrasta con la definizione di indice economico che (pag. 135 Piano) "Viene calcolato con riferimento all'incremento di valore che l'irrigazione determina su quel terreno. Ai fini della determinazione dell'indice economico degli immobili si assume il valore medio pesato della qualità colturale catastale a Seminativo." A titolo esemplificativo: quale utilità e quindi quale beneficio e conseguentemente quale incremento di valore (di mercato?) determina la risorsa idrica se la disponibilità in termini di tempo e di volume di erogazione non ne consentono l'effettivo ed efficace utilizzo? Ovviamente nessuno.

SUL BENEFICIO DI PRESIDIO IDROGEOLOGICO

L'indice tecnico sviluppato pare poco calibrato ad identificare il beneficio in quanto:

intendere l'indice di acclività come "fattore principale" per la valutazione della franosità pare semplicistico sia per l'attribuzione di un singolo valore per ognuna delle due aree omogenee identificate (territorio montano e di quello collinare) sia perché questo è un mero indice di potenzialità che non attiene al beneficio realmente ricavato dall'immobile; la realtà ed il piano stesso, infatti, dimostrano che vi sono aree di ben differente franosità e che queste non sono omogeneamente distribuite nelle due sottozone altimetriche;

in subordine a quanto sopra, le classi di franosità – valutate su macro scala comunale – variano dalla classe 0-5% a quella 40-60% (si noti che l'ultima ha valore mediano venti volte superiore alla prima) ma l'indice di franosità varia in misura molto più contenuta da 0,7 per la prima classe a 1 per l'ultima (con incremento contenuto al 30% tra la prima e l'ultima); l'indice, quindi, è parzialmente scollegato dalla "rischiosità" effettiva che peraltro è tutt'altro che omogenea anche all'interno di ogni singolo comune;

l'indice di intensità degli interventi è un indice relativo rispetto alla totalità degli

interventi consortili ma che non contribuisce alla definizione del reale beneficio ricavato dal singolo immobile in quanto:

viene valutato ad una macroscala (comunale) troppo ampia per le finalità che si propone;

il beneficio dipende dall'effettiva efficacia dell'intervento;

quasi sempre il beneficio non si estende ai versanti non coinvolti anche se posti nella medesima sottozona o nel medesimo comune.

SUL CARATTERE “POTENZIALE” DEL BENEFICIO

1. Si deve anzitutto rilevare che, per tutti e tre i benefici considerati nel Piano (beneficio idraulico, beneficio di disponibilità e regolazione idrica, beneficio di presidio idrogeologico), la prima parte di definizione comune a tutti è la seguente: il beneficio idraulico, il beneficio di disponibilità e regolazione idrica, il beneficio di presidio idrogeologico è “*il vantaggio diretto, specifico, attuale o potenziale...*”. Nella misura in cui, per tutte e tre le tipologie di beneficio, il Piano prevede l'imposizione del contributo consortile anche nelle ipotesi di vantaggio soltanto potenziale, l'atto del Consorzio opera un profondo stravolgimento del presupposto per l'applicazione del contributo consortile, nella misura in cui tale presupposto non viene più identificato in un'attività consortile che arreca un beneficio diretto e specifico *sub specie* di incremento di valore dell'immobile, bensì anche in un'attività che solo in potenza potrebbe rivelarsi utile, ma che nell'ordinarietà dei casi è del tutto neutra rispetto all'immobile e non arreca nessun vantaggio diretto, specifico e attuale.

2. È sufficiente in questa sede sottolineare che, al di là dell'esplicito contenuto precettivo della disciplina statale (regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, “*Nuove norme per la bonifica integrale*”), è proprio la legislazione regionale a prescrivere in maniera chiara ed univoca la correlazione dell'onere contributivo con un'attività del Consorzio che arrechi un beneficio specifico e diretto determinando l'incremento di valore dell'immobile. Più esattamente, l'articolo 4, co. 1, della l.r. n. 7/2012 Emilia-Romagna prevede infatti testualmente che “*i proprietari degli immobili pubblici e privati ricadenti nei comprensori di bonifica che traggono beneficio specifico e diretto dalle opere gestite dai Consorzi sono tenuti al pagamento di contributi di bonifica*”. La formulazione della norma è assolutamente chiara ed inequivoca nel prescrivere che il presupposto per l'applicazione del contributo debba essere costituito da un beneficio diretto, concreto e attuale, ossia un beneficio che, per definizione, è diverso e si contrappone ad un beneficio meramente potenziale.

3. Solo per completezza, è bene sottolineare che anche in giurisprudenza è ormai pacifica e consolidata l'affermazione per cui, ai fini dell'insorgenza dell'obbligazione

contributiva, presupposto imprescindibile ed indefettibile è che l'utilità derivante dalle opere di bonifica agli immobili soggetti a contribuzione consista in un beneficio diretto e specifico. Le Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione hanno, infatti, ormai da tempo chiarito che, ai fini dell'esercizio della pretesa impositiva, non è sufficiente un vantaggio meramente generico, ma è necessario che si abbia un "*vantaggio di tipo fondiario, cioè strettamente incidente sull'immobile soggetto a contribuzione*" (ex multis Corte di Cassazione, S.U., 30 ottobre 2008 n. 26010; Id., 12 07 2007 n. 16428; Id., 29.09.2004 n. 19509; Id., 14 ottobre 1996 n. 8957; Id., 14 ottobre 1996 n. 8960; Id., 9 dicembre 1983 n. 7302; Id., 6 febbraio 1984 n. 877; Id., 5 luglio 1993 n. 7322; Id., 9 ottobre 1992 n. 11018; Id., 8 luglio 1993 n. 7511). Il principio affermato dalla Corte di Cassazione e già a suo tempo condiviso anche dal Consiglio di Stato e dai giudici amministrativi, è ormai *ius receptum* ed è oggi pacificamente applicato dalla giurisprudenza delle Commissioni tributarie, alla cui giurisdizione sono state devolute le controversie in materia di contributi di bonifica.

4. Tutte le considerazioni che precedono rendono evidente l'illegittimità del Piano in quanto l'onere impositivo viene correlato anche a un beneficio meramente "potenziale" e non già, come invece previsto dalla vigente normativa statale e regionale di riferimento e confermato dalla costante giurisprudenza, soltanto a quell'attività del Consorzio che arrechi al bene un beneficio diretto e specifico.

SULLA PRETESA CONTRIBUTIVA NELLE IPOTESI IN CUI IL TERRITORIO SIA GIÀ OGGETTO DEL SERVIZIO PUBBLICO

1. Il profilo che si contesta con le presenti osservazioni riguarda la questione dell'assoggettabilità a contributo degli immobili serviti dalla pubblica fognatura. Il Piano dedica all'argomento un'ampia trattazione alle pp. 5-6 e 100-101. In sostanza, prefigura l'assoggettabilità a contributo consortile anche nelle ipotesi in cui l'area sia interessata dal servizio pubblico di fognatura, argomentando che esisterebbe ormai una giurisprudenza pacifica secondo la quale il pagamento del canone da parte degli utenti per il servizio pubblico non escluderebbe affatto l'imposizione consortile, in quanto sarebbe pur sempre configurabile un beneficio tratto dalle opere di bonifica e dall'attività di vigilanza, esercizio e manutenzione effettuata dai Consorzi.

Secondo il Piano, inoltre, la funzione di bonifica e il servizio di fognatura non sarebbero tra loro assimilabili, in quanto la rete fognaria comunale non sarebbe dimensionata né finalizzata per la raccolta e l'allontanamento delle acque meteoriche di esubero ma solo di quelle reflue urbane, laddove le canalizzazioni di bonifica sarebbero invece preposte allo scolo e all'allontanamento delle acque meteoriche in eccesso, con ciò che ne comporterebbe per la salvaguardia idraulica del territorio e degli insediamenti

ivi esistenti. Più in dettaglio, il Piano sottolinea che la contribuzione consortile è comunque dovuta nelle ipotesi in cui vi sia una significativa interconnessione tra le opere del servizio idrico integrato e le opere di bonifica, precisando che l'interconnessione è significativa tutte le volte che si è in presenza di impianti di sollevamento, manufatti e organi di regolazione o opere di accumulo e/o comunque di lunghi tratti in conduzione e allontanamento delle acque, gestiti dal Consorzio a servizio delle aree che recapitano in canali di bonifica.

Così come formulato, il Piano non è condivisibile e merita di essere contestato con le presenti osservazioni, dal momento che lo stesso prefigura un'inammissibile doppia imposizione del tutto inutile e sproporzionata, a maggior ragione nelle ipotesi in cui l'area sia già servita dal servizio pubblico.

2. Prima ancora di ogni altra considerazione, è bene chiarire che, contrariamente a quanto indicato nel Piano, non esiste affatto una "univoca giurisprudenza" che ammetta la contribuzione consortile anche in presenza dell'attività del servizio pubblico. Per contro, esistono specifici precedenti che affermano il principio esattamente opposto rispetto a quello enunciato nel Piano. Basti al riguardo menzionare quella giurisprudenza che, con specifico riferimento proprio alla questione esaminata, ha chiaramente affermato che *"qualora i fondi siano allacciati alla rete fognaria gestita dall'autorità comunale (la quale, dietro pagamento di apposite tasse, garantisce lo smaltimento e il trattamento delle acque reflue) ben può affermarsi, che solo indirettamente quegli immobili si giovano della realizzazione delle opere di bonifica, perché queste ultime, ricevendo le acque meteoriche scaricate attraverso la rete fognaria, consentono un migliore funzionamento di quest'ultima"*, precisando che *"non è però questo il beneficio del fondo che giustifica la sottoposizione al tributo perché, per essere legittimo, quest'ultimo postula un vantaggio diretto e specifico – e non meramente mediato - che sia in rapporto con l'opera di bonifica"* (App. Brescia, Sez. I, 5.9.2003). Ancora, si è sostenuto che *"se gli immobili possono scaricare senza limitazioni i reflui e le acque meteoriche, se non vengono inondati in caso di eventi meteorici eccezionali, è perché essi sono serviti dalla rete fognaria comunale, solo mediamente, perché questa è stata realizzata in modo da poter contare, in quei casi straordinari, sulle opere consortili. Il vantaggio fondiario non è allora tale da legittimare la pretesa contributiva del Consorzio di bonifica"* (App. Brescia, Sez. I, 26.1.2007).

La giurisprudenza appena richiamata è chiara ed inequivoca nell'escludere anche solo astrattamente la configurabilità del beneficio nelle ipotesi in cui l'area sia già servita dal servizio pubblico, sul presupposto che in questi casi l'attività del Consorzio non arreca nessun beneficio diretto e specifico tale da legittimare l'imposizione contributiva ai sensi della vigente normativa di riferimento. Il principio affermato è perfettamente coerente con la realtà dei fatti in cui lo smaltimento delle acque meteoriche (non solo delle acque reflue)

è compiutamente garantito dal servizio pubblico al quale gli utenti corrispondono il canone e/o la tariffa. Non si vede pertanto quale sia la ragione giuridica che in tali ipotesi giustifichi l'assoggettamento al contributo consortile.

3. Tanto precisato in via assorbente, si deve ancora contestare il già ricordato assunto del Piano per il quale il contributo consortile sarebbe comunque dovuto quando l'interconnessione tra servizio pubblico e attività del Consorzio sarebbe significativa, laddove si avrebbe un'interconnessione significativa *“tutte le volte che si è in presenza di impianti di sollevamento, manufatti e organi di regolazione o opere di accumulo e/o comunque di lunghi tratti in conduzione e allontanamento delle acque, gestiti dal Consorzio a servizio delle aree che recapitano in canali di bonifica”*.

3.1 In primo luogo, si precisa che il concetto di “significatività” è in sé del tutto aleatorio ed evanescente, potendo interpretarsi diversamente a seconda delle contingenze, dal momento che non esiste una definizione di significatività a livello normativo. È pertanto evidente che un siffatto criterio così elastico, non predeterminato o predeterminabile, e soprattutto non previsto dalla legge, mai potrebbe essere assunto quale parametro ai fini dell'imposizione contributiva, e ciò non soltanto in base al principio di legalità ma anche ai più elementari principi, pur sempre desumibili dal tessuto costituzionale, per cui gli oneri economici a carico dei cittadini devono essere imposti sulla base di criteri certi, predeterminati o comunque predeterminabili.

3.2 Nel merito, il criterio della “significatività” è comunque erroneo e inadeguato. Il Piano pretende infatti che la significatività si tragga esclusivamente dalla circostanza che esistono impianti consortili sul territorio, senza nessun riferimento all'effettivo grado di interconnessione che pure è l'elemento al quale si deve in ogni caso rapportare la significatività. In sostanza, il Piano assoggetta al contributo quei proprietari già serviti dal servizio pubblico soltanto perché esisterebbero *in loco* degli impianti consortili, pur in assenza di una qualche effettiva dimostrazione che in concreto gli impianti consortili svolgano effettivamente un'attività di raccolta e smaltimento delle acque meteoriche che il servizio pubblico non è in grado di assicurare.

P. Q. M.

Voglia il Consorzio di Bonifica di Piacenza accogliere le presenti osservazioni e, per l'effetto, riesaminare sulla base delle contestazioni sollevate la proposta e il testo di Piano di classifica approvati con delibera del Consiglio di amministrazione n. 9 del 10 aprile 2015.

Piacenza, 7 settembre 2015

Il Presidente

Dott. Giuseppe Mischi

