

CONTRIBUTI DI BONIFICA E CONTRIBUTI DI COLLETTAMENTO E SCARICO: DISCIPLINE A CONFRONTO.

Avv. Michele Lisanti¹

L'Accordo Stato Regioni del 18 settembre 2008 (Criteri per il riordino dei Consorzi di Bonifica)², al punto 6) "Regime finanziario degli interventi e partecipazione privata", individua tre tipologie specifiche di benefici:

- a) beneficio di presidio idrogeologico;
- b) beneficio di natura idraulica;
- c) beneficio di disponibilità irrigua.

Nel contempo, però, al punto numero 5) si esplicita che «resta ferma la disciplina degli obblighi relativi agli scarichi nei corsi d'acqua naturali o artificiali gestiti dai Consorzi, prevista dall'art. 166 del d.lgs. 152/2006, applicabile anche agli eventuali sfiori proveniente dai sistemi di fognatura pubblica o da scolmatori di piena».

Quindi, com'è evidente, plurimi possono essere i benefici sottesi alla pretesa contributiva azionata da un Consorzio di Bonifica.

Normalmente si ritiene che ai Consorzi di Bonifica sia riferibile un solo rapporto giuridico d'imposta, ossia quello regolato dal R.D. n. 215/1933 (cd. Legge Serpieri).

In realtà le cose non stanno così dal 2009, cioè da quando la **Corte Costituzionale con sentenza n. 246/2009** ha affermato che anche i contributi pretesi dai Consorzi per beneficio di scarico di acque nei canali consortili hanno natura tributaria.

La Corte Costituzionale ebbe modo di affermare il principio in occasione di un giudizio di legittimità costituzionale promosso da una decina di Regioni avverso plurime disposizioni normative contenute proprio nel citato d.lgs. n. 152/2006 (cd. Testo Unico Ambiente).

In particolare la Regione Umbria censurava l'art. 166 del detto T.U.³ sia per contrarietà all'art. 117 Cost., per incidere sulla competenza legislativa residuale regionale *in subiecta*

¹ Relazione al convegno del 26.6.2015: La potestà impositiva dei Consorzi di Bonifica – Aspetti sostanziali e processuali

² Intesa sulla Proposta per l'Attuazione dell'art. 27 del d.l. n. 248/2007, come modificato dalla Legge di conversione 28 febbraio 2008, n. 31 – Criteri di riordino dei Consorzi di bonifica – Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province di Trento e Bolzano, del 18 settembre 2008.

³ **166. Usi delle acque irrigue e di bonifica**

1. I consorzi di bonifica ed irrigazione, nell'ambito delle loro competenze, hanno facoltà di realizzare e gestire le reti a prevalente scopo irriguo, gli impianti per l'utilizzazione in agricoltura di acque reflue, gli acquedotti rurali e gli altri impianti funzionali ai sistemi irrigui e di bonifica e, previa domanda alle competenti autorità corredata dal progetto delle opere da realizzare, hanno facoltà di utilizzare le acque fluenti nei canali e nei cavi consortili per usi che comportino la restituzione delle acque siano compatibili con le successive utilizzazioni, ivi compresi la produzione di energia idroelettrica e l'approvvigionamento di imprese produttive. L'Autorità di bacino esprime entro centoventi giorni la propria determinazione. Trascorso tale termine, la domanda si intende accettata. Per tali usi i consorzi sono obbligati al pagamento dei relativi canoni per le quantità di acqua corrispondenti, applicandosi anche in tali ipotesi le disposizioni di cui al secondo comma dell'articolo 36 del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque sugli impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775.

2. **I rapporti tra i consorzi di bonifica ed irrigazione ed i soggetti che praticano gli usi di cui al comma 1 sono regolati dalle disposizioni di cui al capo I del titolo VI del regio decreto 8 maggio 1904, n. 368.**

3. Fermo restando il rispetto della disciplina sulla qualità delle acque degli scarichi stabilita dalla parte terza del presente decreto, chiunque, non associato ai consorzi di bonifica ed irrigazione, utilizza canali consortili o

materia, sia per violazione degli artt. 3 e 41 Cost., assumendo una illegittima compressione dell'autonomia negoziale degli EE.LL., sia per contrarietà all'art. 119 Cost, ritenendo la norma contraria al principio di autonomia finanziaria degli EE.LL.

La Corte Costituzionale, nel disattendere le questioni sottoposte al suo scrutinio, affermava che tale normativa è diretta, oltre che a salvaguardare la qualità delle acque ed a garantire l'equilibrio idrico e ambientale del comprensorio consortile, anche e soprattutto ad acquisire un'entrata patrimoniale che consenta di far fronte alle spese consortili necessarie per il perseguimento delle finalità di bonifica e di irrigazione cui sono istituzionalmente deputati i consorzi medesimi.

Dal combinato disposto dei citati commi 3 e 4 dell'art. 166 del DLgs. n. 152 del 3 aprile 2006, risulta, quindi, una disciplina dell'entrata analoga, quanto a caratteristiche e finalità, a quella degli ordinari contributi consortili previsti dagli artt. 860 e 864 c.c., ma radicalmente differente quanto a presupposti impositivi.

Il contributo per beneficio di scarico nei canali consortili, infatti, pur essendo dovuta *ex lege*, senza cioè che abbia rilevanza l'accordo tra le parti, ed essendo diretta, al pari del contributo ordinario, ad attuare il concorso del soggetto passivo nelle spese delle opere consortili, realizzate per finalità pubbliche, si applica anche a soggetti non associati ai consorzi, e cioè a soggetti passivi diversi da quelli obbligati al pagamento dei contributi ordinari. Il prelievo rientra, dunque, nella nozione di tributo delineata dalla giurisprudenza della Corte, avendo la medesima natura tributaria degli ordinari contributi consortili: «*si tratta, in particolare, di un **tributo statale**, in quanto è istituito e disciplinato con legge dello Stato, il quale, attraverso la norma censurata, ben può affidarne la quantificazione alla determinazione discrezionale dei Consorzi. La sua disciplina è, conseguentemente, riconducibile alla materia di competenza esclusiva statale del "sistema tributario dello Stato", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.*».

La Corte, quindi, affermata la natura tributaria del prelievo, escludeva la sussistenza di un compressione dell'autonomia negoziale degli EE.LL., dal momento che il suo pagamento si impone a tutti gli utilizzatori degli impianti consortili, siano essi soggetti comuni od enti locali. La natura tributaria inoltre induceva a respingere, siccome infondata, la questione attinente alla ventilata lesione dell'autonomia negoziale degli EE.LL.

Si è quindi in presenza di un tributo al pari degli ordinari contributi di bonifica, ma che da questi ultimi si differenzia nettamente, per presupposti sia giuridici sia fattuali.

Innanzitutto i contributi in esame non costituiscono oneri reali sulla proprietà immobiliare.

Il D.Lgs. n. 152/2006 ha opportunamente provveduto a classificare i soggetti che ricevono tale beneficio "*non associati al consorzio*", in quanto la loro individuazione non discende dal titolo di proprietà sopra un immobile che, a seguito dell'attività svolta dalla bonifica, riceve un vantaggio a carattere fondiario. Il vantaggio ottenuto a seguito dell'immissione dello

acque irrigue come recapito di scarichi, anche se depurati e compatibili con l'uso irriguo, provenienti da insediamenti di qualsiasi natura, deve contribuire alle spese sostenute dal consorzio tenendo conto della portata di acqua scaricata.

4. Il contributo di cui al comma 3 è determinato dal consorzio interessato e comunicato al soggetto utilizzatore, unitamente alle modalità di versamento.

scarico nei collettori di bonifica va, infatti, a favore di un'attività (di tipo produttivo, di residenza o altro) e non di un immobile. Tale vantaggio non ha attinenza diretta con gli immobili ricadenti nel comprensorio, in quanto la titolarità dello scarico e la proprietà dell'immobile, dal quale lo scarico proviene, non coincidono necessariamente; manca, inoltre, qualsiasi relazione fra la gestione dello scarico e l'incremento di valore ricavato dall'immobile stesso a seguito dell'esecuzione, esercizio e manutenzione delle opere pubbliche di bonifica.

Il soggetto passivo dell'obbligazione tributaria, quindi, non è necessariamente il titolare del diritto di proprietà sull'immobile.

Il soggetto passivo del prelievo è il titolare dello scarico, cioè colui che trae materialmente vantaggio dal recapitare i reflui nell'opera consortile.

Cionondimeno è sempre nei confronti del titolare del diritto di proprietà che il Consorzio rivolgere la propria pretesa impositiva momento che, come noto, i Consorzi sono obbligati, **ai sensi dell'art. 109 del R.D. 8 maggio 1904 n. 368**, a pretendere i contributi sulla base delle sole risultanze del Catasto dello Stato.

Si può dire che nel caso di specie percorso dal tributo è l'intestatario della partita catastale (ex art. 109 R.D. 368/1904), tuttavia il soggetto inciso è il reale utilizzatore dello scarico, cioè colui che pone in essere l'attività da cui trae beneficio (ex art. 166, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 e art. 13 L.R. Campania n. 4/2003); a quest'ultimo, poi, chi ha sostenuto l'onere contributivo potrà rivolgersi in via di rivalsa ex art. 2041 c.c.

Non rileva, quindi, l'inclusione del cespite all'interno del perimetro di contribuenza, ai fini del sorgere dell'obbligazione.

Ciò si ricava agevolmente dal tenore del comma 3 dell'art. 166 del d.lgs. n. 152/2006, laddove si afferma: «*chiunque, non associato ai consorzi di bonifica ed irrigazione, utilizza canali consortili o acque irrigue come recapito di scarichi, anche se depurati e compatibili con l'uso irriguo, provenienti da insediamenti di qualsiasi natura, deve contribuire alle spese sostenute dal consorzio tenendo conto della portata di acqua scaricata*».

La contribuzione in esame non impone una preventiva classifica degli immobili.

Il vantaggio per lo scarico siccome destinato esclusivamente ai soggetti che pongono in essere una determinata attività, cioè lo scarico di acque, come tale non impone una preventiva classificazione degli immobili interessati. I costi relativi a questa attività vengono pertanto ripartiti esclusivamente su costoro, con criteri dimensionali in relazione all'entità dei volumi d'acqua scaricati ovvero alla dimensione delle superfici impermeabilizzate, laddove oggetto dello scarico siano acque meteoriche di dilavamento, ciò al fine di non gravare sulla contribuenza di bonifica.

Per quanto riguarda gli scarichi in esame, quindi, il titolare di tali scarichi trae vantaggio dall'azione del consorzio di bonifica, in quanto le canalizzazioni consortili veicolano i volumi idrici scaricati, dando loro continuità fino al recettore finale. Si tratta di un vantaggio, pertanto, che, con riferimento alle opere di bonifica, deriva dallo svolgimento di una funzione supplementare, la quale produce un'utilità di tipo accessorio, in quanto si aggiunge alla funzione specifica e imprescindibile di costante tutela dal rischio idraulico.

Detto della natura tributaria di tale forma di contribuzione e della sua radicale differenza con i contributi di bonifica ordinari ex r.d. n. 215/1933, occorre fare cenno al riparto della giurisdizione.

Nel corso degli ultimi anni, la giurisprudenza delle Corti di merito e della Cassazione, per la verità, ha più volte affermato che la giurisdizione, *in subiecta materia*, si ripartisce tra Giudice Ordinario e Giudice Amministrativo.

L'aporia, il conflitto è solo apparente.

In realtà la giurisprudenza che si è consolidata negli ultimi anni ha scrutinato la questione dal punto di vista della normativa regionale, e non della normativa statale, come invece ha fatto la Corte Costituzionale.

La normativa regionale, infatti, contiene un *quid pluris* rispetto a quella statale.

L'art. 13 della L.R. Campania n. 4/2003, infatti, prevede:

1. *In applicazione della legge 36/1994, articolo 27, comma 3, i Consorzi di Bonifica, entro sei mesi dalla entrata in vigore della presente legge, provvedono al censimento degli scarichi nei canali consortili.*
2. *Tutti coloro che utilizzano canali consortili come recapito di scarichi, in regola con le norme vigenti in materia di depurazione e provenienti da insediamenti di qualunque natura, sono obbligati a contribuire alle spese consortili in proporzione al beneficio ottenuto.*
3. *Non hanno l'obbligo del pagamento del contributo di cui al comma 2 i proprietari di immobili assoggettati alla tariffa del servizio idrico integrato, ai sensi dell'articolo 14 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, comprensiva della quota per il servizio di pubblica fognatura.*
4. *I soggetti gestori del servizio idrico integrato di cui alla legge regionale 21 maggio 1997, n. 14, o, sino a che questi non siano stati individuati, i comuni e gli altri enti competenti, che, nell'ambito dei servizi affidati, utilizzano canali e strutture di bonifica come recapito di scarichi, anche se di acque meteoriche o depurate, provenienti da insediamenti tenuti all'obbligo di versamento della tariffa riferita al servizio di pubblica fognatura, contribuiscono, ai sensi della legge 36/1994, articolo 27, alle spese consortili in proporzione al beneficio diretto ottenuto, mediante il versamento dei **canoni stabiliti da convenzioni stipulate con i Consorzi** e promosse dalla Regione. Nell'ipotesi in cui i comuni non contribuiscano alle spese consortili di cui al presente comma, la Giunta regionale procede su richiesta dei singoli consorzi alla nomina di un commissario ad acta.*
5. *Gli oneri a carico dei comuni nell'ipotesi di cui al comma 4 sono definiti secondo i criteri dettati dai piani di classifica di cui all'art. 12.*
6. *Per ciascuno degli scarichi di cui al comma 1, i Consorzi di bonifica rivedono o in mancanza, predispongono, entro sei mesi dalla entrata in vigore della presente legge, gli atti di concessione, individuando il relativo contributo da determinarsi in proporzione al beneficio ottenuto.*

L'ente gestore, o eventualmente il Comune, pertanto, deve un canone che nella sua determinazione scaturisce dal momento negoziale della convenzione stipulata con il Consorzio e promosso dalla Regione.

Si può, quindi, affermare che laddove l'Ente gestore del servizio idrico integrato ovvero il Comune contestino la debenza di canoni, indennità e altri corrispettivi, resta ferma la giurisdizione del giudice ordinario, come pure affermato dalle Sezioni Unite della Suprema Corte: «*le controversie relative ai **proventi** derivanti dalla utilizzazione dei beni del demanio pubblico e del patrimonio dello Stato non hanno carattere tributario, trattandosi di entrate correlate alla concessione del godimento di tali beni; ne deriva che tali controversie sono sottratte alla giurisdizione del giudice tributario, e sono invece devolute alla giurisdizione del giudice ordinario, a meno che implicino la verifica dei poteri autoritativi della P.A. sul rapporto concessorio sottostante (in tal caso ricadendosi nella sfera di competenza giurisdizionale del giudice amministrativo, cfr. Cass. Sez. Un. 14 gennaio 2005, n. 604; ord. 3 marzo 2003, n. 3144)*» (Cass. Sez. Un. 18 settembre 2006, n. 20067)⁴.

Giurisdizione del Giudice Ordinario che sussiste anche laddove il pagamento sia preteso nei confronti dell'Ente gestore ovvero del Comune ma in difetto del titolo concessorio, perché la pretesa di pagamento dell'Amministrazione consortile, in assenza di un rapporto concessorio, deve qualificarsi come richiesta di pagamento dell'indennità di occupazione "sine titolo": «*i provvedimenti con cui, non sussistendo un rapporto concessorio, l'Amministrazione ingiunge il pagamento delle somme dovute per l'occupazione abusiva di beni demaniali riguardano esclusivamente questioni di diritto soggettivo che, non comportando apprezzamenti discrezionali, rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario (CdS, VI, 16.2.2010 n. 874)*» (T.A.R. Veneto, Sez. 1, 15 aprile 2013, n. 571).

Il Giudice Ordinario competente è il Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche.

Va, invece, affermata la giurisdizione del **giudice amministrativo** laddove l'Ente gestore del servizio idrico integrato ovvero il Comune contestino la perduranza del rapporto concessorio e la spettanza del godimento del bene contro atti diretti al suo recupero, in riferimento alla pretesa cessazione della concessione. Queste ipotesi esulano dalla competenza giurisdizionale del Giudice ordinario e sono devolute alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo ai sensi dell'art. 5 della L. 6 dicembre 1971 n. 1034, e ciò perché il rapporto avente ad oggetto l'attribuzione dell'utilizzo di canali consortili o di acque irrigue come recapito di scarichi, sì noti, non è riconducibile ad un contratto di natura privatistica, difettando il requisito della posizione paritetica delle parti, bensì ad un atto amministrativo di concessione di bene pubblico.

Il Giudice Amministrativo competente è il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, quale Giudice di unico grado.

⁴ Con la sentenza **13 marzo 2009, n. 6138**, la Corte di Cassazione ha pure affermato che la concessione di beni demaniali posta in essere da un ente pubblico economico deve assimilarsi, in base alla normativa comunitaria, ad una locazione di beni immobili, anche se il relativo diritto di occupazione discenda da un titolo giuridico che la legislazione nazionale definisce di "concessione".

