

Ancora in tema di contributi consortili per la manutenzione di opere idrauliche



SENTENZA DELLA CORTE DI CASSAZIONE

- Sez. V Civ. (Tributaria)-

- n 4892 del 27 febbraio 2013 (ud 12 novembre 2012) -

Collegio composto dai signori :

○○○ **MERONE** Antonio (Presidente), **VIRGILIO** Biagio (Relatore) **CHINDEMI** Domenico, **TERRUSI** Francesco, **CONTI** Roberto Giovanni

OGGETTO

Contributi consortili – Richiesta di contributi ai consorziati

IL CASO CONCRETO

Il Consorzio di bonifica Val d'Era ai sensi del R.D. n. 523/1904 avanza pretese di contributi consortili verso i consorziati per la manutenzione di opere idrauliche di terza categoria, senza fornire la prova della ripartizione delle spese tra i vari enti interessati e i consorziati e senza produrre nè il piano di classifica approvato con Delib. Consiglio regionale 14 febbraio 2000, n. 6, nè la Delib. 29 agosto 2002, n. 83, nonchè il conteggio globale dei lavori, l'elenco dei contribuenti, l'elenco dei rispettivi benefici, l'elenco degli indici specifici per immobile della contribuenza, la quota degli altri coobbligati (Provincia e Comune).

Il Consorzio non ha mai informato i consociati della sua attività, nonchè delle opere, dei costi e dei benefici

Dall'esame del fascicolo di merito sia il piano di classifica che il perimetro di contribuenza erano prodotti dal contribuente sin dal primo grado di giudizio e, pertanto, erano comunque entrati a far parte del materiale probatorio sulla base del quale il giudice di merito doveva pronunciarsi.

Nell'ambito del comprensorio di pertinenza, ciascun consorzio è chiamato a svolgere attività di bonifica, secondo le previsioni del piano generale di bonifica, adottato per quel comprensorio.

Costituiscono "attività di bonifica" - ove previsti nei piani generali di bonifica - "il complesso degli interventi finalizzati ad assicurare lo scolo delle acque, la sanità idraulica del territorio e la regimentazione dei corsi d'acqua naturali, a conservare ed incrementare le risorse idriche per usi agricoli in connessione con i piani di utilizzazione idropotabile ed industriale, nonché ad adeguare, completare e mantenere le opere di bonifica già realizzate" ed altresì, se finalizzati ad attività di bonifica, "gli interventi volti ad assicurare la stabilità dei terreni declivi ed a realizzare infrastrutture civili".

I benefici sono quelli che derivano dall'attività di bonifica già realizzata ovvero da attuare secondo i piani generali di bonifica ed i programmi pluriennali.

La materia dei consorzi di bonifica rientra nella competenza della legislazione regionale (cfr. art. 117 Cost.), nella specie LR Regione Toscana n. 34/1994 smi che richiama R.D. n. 215 del 1933.

La legge regionale toscana prevede che i proprietari di immobili concorrono a sostenere gli oneri finanziari per la realizzazione "delle opere necessarie ai fini generali della bonifica, alla loro manutenzione ed esercizio fino al compimento delle stesse", solo qualora derivino loro benefici di particolare rilevanza e in misura (comunque non superiore al 25% del totale) proporzionale a questa (art.3).

Il consorzio elabora annualmente un "piano di classifica" degli immobili, individuando i benefici derivanti dalle opere di bonifica, e stabilisce i parametri per la quantificazione dei medesimi e determina l'"indice di contribuenza" di ciascun immobile.

- CONSORZIO E POTERI IMPOSITIVI

Il potere impositivo del consorzio si sviluppa attraverso:

- a) l'inclusione del bene nel "perimetro di contribuenza";
- b) l'elaborazione del "piano di classifica degli immobili" e dell'"indice di contribuenza" dei singoli immobili operando: l'individuazione dei benefici derivanti dalle opere di bonifica ai singoli immobili, la definizione dei parametri di relativa quantificazione, ovvero il quantum dell'obbligo contributivo.

Il "perimetro di contribuenza"

- è delimitato nell'ambito del comprensorio;
- è oggetto di notizia al pubblico a mezzo trascrizione ai sensi del R.D. n. 215/1933 (art. 58);
- comporta l'acquisizione della qualifica di consorziato e la partecipazione obbligatoria al consorzio pro quota a sostenere i relativi oneri (spese di realizzazione delle opere di bonifica, spese di manutenzione e di esercizio nonché le spese di funzionamento dal consorzio);
- individua le proprietà immobiliari oggetto di contribuzione ove: a) insistono nel comprensorio b) abbiano benefici attuali o potenziali dall'attività di bonifica già realizzata o programmata.

IL DECISUM- massime

L.R. Toscana n. 34 del 1994 - R.D. 13 febbraio 1933, n. 215 -.

La materia dei consorzi di bonifica rientra nella competenza della legislazione regionale (cfr. l'art. 117 Cost.), regolata nella regione Toscana dalla L.R. Toscana n. 34 del 1994 smi, nel rispetto del R.D. n. 215/1933.

I contributi consortili sono dovuti perché costituiscono un contributo alla spesa necessaria per la manutenzione e l'esercizio delle opere pubbliche di bonifica ed idrauliche affidate in gestione al Consorzio, essi sono *"un mezzo permanente finalizzato allo sviluppo, alla tutela e alla valorizzazione delle produzioni agricole, alla difesa del suolo, alla regimentazione delle acque e alla tutela dell'ambiente e delle sue risorse naturali"*.

Le spese relative alla manutenzione e all'esercizio delle opere di bonifica, dopo il loro compimento, sono a carico delle proprietà immobiliari, situate nel comprensorio consortile, in rapporto ai benefici che le medesime ricevono dalle opere di bonifica realizzate.

Produzione Riservata



n. 4892/13

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE TRIBUTARIA

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. MERONE Antonio - Presidente -
Dott. VIRGILIO Biagio - rel. Consigliere -
Dott. CHINDEMI Domenico - Consigliere -
Dott. TERRUSI Francesco - Consigliere -
Dott. CONTI Roberto Giovanni - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

CONSORZIO DI BONIFICA VAL D'ERA, in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliato in Roma, via ... presso l'avv...., che lo rappresenta e difende giusta delega in atti; - ricorrente -

contro

G.F.; - intimato -

avverso la sentenza della Commissione tributaria regionale della Toscana n. 113/18/05, depositata il 19 gennaio 2006.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 22 novembre 2012 dal Relatore Cons. Dott. Biagio Virgilio;

udito l'avv... per il ricorrente;

udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott.DESTRO Carlo, il quale ha concluso per l'accoglimento del ricorso.

RITENUTO IN FATTO

1. Il Consorzio di bonifica Val d'Era ha proposto ricorso per cassazione, basato su otto motivi ed illustrato con memorie, avverso la sentenza della Commissione tributaria regionale della Toscana indicata in epigrafe, con la quale, rigettando l'appello del Consorzio, è stata confermata l'illegittimità della cartella esattoriale emessa nei confronti di G.F. per contributi consortili relativi all'anno 2001.

Il giudice a quo, dopo aver rigettato l'eccezione di nullità del ricorso introduttivo per mancanza di abilitazione del difensore, ha ritenuto, in sintesi, che: a) posto che nella specie si tratta di contributi per la manutenzione di opere idrauliche di terza categoria, il Consorzio, ai sensi del R.D. n. 523

del 1904, non ha fornito la prova della ripartizione delle spese tra i vari enti interessati e i consorziati; b) non sono stati depositati nè il piano di classifica approvato con Delib. Consiglio regionale 14 febbraio 2000, n. 6, nè la Delib. 29 agosto 2002, n. 83, e manca in atti il conteggio globale dei lavori, l'elenco dei contribuenti, l'elenco dei rispettivi benefici, l'elenco degli indici specifici per immobile della contribuenza, la quota degli altri coobbligati (Provincia e Comune); c) il Consorzio ha depositato relazioni tecniche di parte che non indicano il beneficio specifico dei singoli immobili, ma un generico beneficio dei lavori di manutenzione dei corsi d'acqua; d) il Consorzio non ha mai informato i consociati della sua attività, nonchè delle opere, dei costi e dei benefici, per cui la cartella esattoriale è illegittima per il mancato accertamento e comunicazione dei presupposti giuridici della liquidazione.

2. Il G. non si è costituito.

3. All'esito dell'udienza del 20 dicembre 2011, per la quale il ricorso era stato originariamente fissato, il Collegio ha rinviato la causa a nuovo ruolo al fine di acquisire il fascicolo del processo di merito.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Con il primo motivo, il Consorzio censura la sentenza impugnata per violazione dell'art. 112 c.p.c., per avere il giudice a quo pronunciato, rigettandola, su un'eccezione (nullità del ricorso introduttivo per essere stato sottoscritto da difensore non abilitato) mai sollevata dal Consorzio.

Il motivo è inammissibile per carenza di interesse.

2. Con i successivi motivi, il Consorzio ripropone - anche sotto il profilo della omissione di pronuncia su motivi di appello - la questione concernente i presupposti della propria pretesa ed il relativo onere probatorio.

3. Atteso che sia la sentenza impugnata sia i motivi di ricorso presentano, quanto a richiami normativi e giurisprudenziali e a riferimenti fattuali, profili di non appagante coerenza, il Collegio reputa opportuno delineare, in premessa, il quadro disciplinare di riferimento.

In tale prospettiva, va rilevato che, rientrando la materia dei consorzi di bonifica nella competenza della legislazione regionale (cfr. art. 117 Cost.), nella specie viene in rilievo la legge della Regione Toscana n. 34 del 1994 e successive modificazioni (largamente ispirata alla corrispondente normativa statale di cui al R.D. n. 215 del 1933).

Dal richiamato dato normativo emerge che - allo scopo della realizzazione di "un mezzo permanente finalizzato allo

sviluppo, alla tutela e alla valorizzazione delle produzioni agricole, alla difesa del suolo, alla regimazione delle acque e alla tutela dell'ambiente e delle sue risorse naturali" (art. 1, comma 1) - tutto il territorio regionale è suddiviso in comprensori, tendenzialmente rispondenti ai diversi bacini idrografici (art. 5), con istituzione in ciascuno di essi, con deliberazione del consiglio regionale (art. 14), di un consorzio di bonifica - eretto in persona giuridica pubblica (art. 12) - costituito tra i proprietari degli immobili agricoli ed extra-agricoli situati nell'ambito del relativo comprensorio di bonifica, che ricevono o possono ricevere benefici dall'attività di bonifica già realizzata ovvero da attuare secondo i piani generali di bonifica ed i programmi pluriennali (art. 15, comma 1).

Nell'ambito del comprensorio di pertinenza, ciascun consorzio svolge attività di bonifica, secondo le previsioni del piano generale di bonifica, adottato per quel comprensorio (art. 8), così concorrendo, con Regione ed enti locali, alla realizzazione delle finalità indicate dall'art. 1, attraverso l'esercizio delle funzioni di cui all'art. 12 (ivi comprese quelle dei soppressi consorzi idraulici di difesa e di scolo di quarta e quinta categoria e dei consorzi idraulici di terza categoria di competenza regionale: art. 59).

Costituiscono "attività di bonifica" - ove previsti nei piani generali di bonifica di cui all'art. 8 della legge - "il complesso degli interventi finalizzati ad assicurare lo scolo delle acque, la sanità idraulica del territorio e la regimazione dei corsi d'acqua naturali, a conservare ed incrementare le risorse idriche per usi agricoli in connessione con i piani di utilizzazione idropotabile ed industriale, nonchè ad adeguare, completare e mantenere le opere di bonifica già realizzate" (art. 2, comma 1), ed altresì, se finalizzati ad attività di bonifica, "gli interventi volti ad assicurare la stabilità dei terreni declivi ed a realizzare infrastrutture civili" (art. 2, comma 2).

I proprietari di immobili concorrono a sostenere gli oneri finanziari per la realizzazione "delle opere necessarie ai fini generali della bonifica, alla loro manutenzione ed esercizio fino al compimento delle stesse" solo qualora derivino loro benefici di particolare rilevanza e in misura (comunque non superiore al 25% del totale) proporzionale a questa (art. 3).

Le spese relative alla manutenzione e all'esercizio delle opere di bonifica dopo il loro compimento sono a carico delle proprietà immobiliari in rapporto ai benefici che le medesime ricevono dalle opere di bonifica realizzate (art. 4).

Nell'ambito del comprensorio viene delimitato il "perimetro di contribuenza", di cui è data notizia al pubblico a mezzo trascrizione ai sensi del R.D. n. 215 del 1933, art. 58,

teso ad individuare le proprietà immobiliari che presentano i due requisiti prescritti ai fini della contribuzione: a) l'insistenza sul comprensorio; b) il conseguimento attuale o potenziale di benefici dall'attività di bonifica già realizzata o programmata. L'iscrizione delle proprietà immobiliari nel "perimetro di contribuenza" comporta l'acquisizione della qualifica di consorziato e la partecipazione al consorzio ed ai relativi oneri, che è obbligatoria (art. 15, commi 2 e 3).

I consorziati sono tenuti al pagamento del contributo consortile, pari alla quota dovuta da ciascun consorziato per le spese di cui all'art. 3, comma 2 (concorso alle spese di realizzazione delle opere di bonifica) e all'art. 4, comma 1, lett. b (spese di manutenzione e di esercizio), nonché per le spese di funzionamento del consorzio (art. 16, comma 1).

L'ammontare del contributo consortile, che costituisce onere reale sugli immobili (art. 16, comma 4), è determinato, con la deliberazione annuale di "riparto della contribuenza", in proporzione ai benefici derivanti a ciascun immobile (art. 16, comma 2). A tal fine 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 l'indice di contribuenza di ciascun immobile. Sia il "perimetro di contribuenza" sia il "piano di classifica" degli immobili sono approvati dal consiglio dei delegati, per due terzi eletti dai consorziati (artt. 20, 23).

Presso ciascun consorzio è istituito il catasto consortile al fine di individuare tutti gli immobili situati nell'ambito del comprensorio (art. 18).

4. Dal riportato quadro normativo emerge, dunque, che i proprietari degli immobili siti nel comprensorio concorrono alle spese relative alle opere consortili solo se i beni di loro proprietà traggano beneficio dalle opere suddette e in proporzione alla misura di tale beneficio, e che l'esercizio del corrispondente potere impositivo del consorzio si sviluppa attraverso: a) l'inclusione del bene nel "perimetro di contribuenza", che, definendo l'ambito delle proprietà che ricevono o possono ricevere benefici dalle opere ed attività di bonifica (comprese quelle di manutenzione e di esercizio) realizzate o programmate, incide sull'andamento dell'obbligo contributivo; b) l'elaborazione del "piano di classifica degli immobili" e dell'"indice di contribuenza" dei singoli immobili, che, individuando i benefici derivanti dalle opere di bonifica ai singoli immobili e la definizione dei parametri di relativa quantificazione, incide sul quantum dell'obbligo contributivo.

Con riferimento alla corrispondente normativa statale (cfr.,

in particolare, il R.D. n. 215 del 1933, artt. 10 e 11), la giurisprudenza di questa Corte ha, d'altro canto, precisato che il beneficio che costituisce, unitamente all'ubicazione dell'immobile nel comprensorio consortile, il presupposto dell'obbligo di contribuzione e del corrispondente potere impositivo del consorzio deve essere diretto e specifico e, quindi, strettamente inerente all'immobile e configurante una sua qualità specifica, tale da incrementarne il valore, non essendo sufficiente un beneficio che costituisca mero riflesso dell'inclusione del bene nel comprensorio di bonifica (cfr. Cass., Sez. un., nn. 8960/1996 e 11722/2010, nonché Cass. nn. 1386/2011 e 8770/2009), e che "perimetro di contribuenza" e "piano di classifica" configurano atti amministrativi (cfr. Cass. nn. 1338/1978 e 8770/2009) sindacabili dal giudice amministrativo ed opponibili davanti al giudice ordinario solo in prospettiva di disapplicazione.

Quanto al regime probatorio, si è, peraltro, puntualizzato che la ricomprensione degli immobili nel "perimetro di contribuenza" e la relativa valutazione nell'ambito di un "piano di classifica" comporta l'onere del contribuente, che voglia disconoscere il debito, di contestare specificamente la legittimità del provvedimento ovvero il suo contenuto, nessun ulteriore onere probatorio gravando, in tal caso, sul consorzio, in difetto di specifica contestazione; mentre, in assenza di "perimetro di contribuenza" e di mancata valutazione nell'ambito del "piano di classifica" grava sul consorzio, in base agli ordinari criteri di distribuzione dell'onere della prova ex art. 2967 c.c., l'onere di provare la qualità del contribuente di proprietario di immobile sito nel comprensorio ed il conseguimento da parte dell'immobile di sua proprietà, a causa delle opere eseguite, di concreti benefici non scaturenti dalla mera insistenza sull'area del comprensorio (Cass., Sez. un., nn. 8960/1996 e 26009/2008, e Cass. n. 19509/2004).

Ai fini considerati nessun rilievo riveste, peraltro, il "catasto consortile" di cui alla L.R. n. 34 del 1994, art. 18, che, come reso evidente dal dato testuale della disposizione (oltre che dal complessivo testo normativo), presenta mere finalità repertoriali, nè - ancorchè indicazioni in contrario appaiano emergere da Cass. n. 4513/2009 - la trascrizione del "perimetro di contribuenza", prevista dall'art. 15, comma 2, della L.R. cit. (e dalla corrispondente norma statale: R.D. n. 215 del 1933, art. 10, ult. parte). L'incombente deve, infatti, ritenersi prescritto nella sua tipica funzione di pubblicità dichiarativa ai fini dell'opponibilità ai terzi, in rapporto alla dichiarata natura di onere reale del contributo consortile (cfr. art. 16, comma 4, della legge

reg.);mentre la circostanza che il "perimetro di contribuenza" (come il "piano di classifica") promani dall'assemblea dei delegati degli stessi consorziati (artt. 20, 23) rende superflue forme di pubblicizzazione, che ne subordinino l'efficacia nei loro confronti.

Identici principi sono stati già recentemente affermati da questa Corte in analoghe controversie nelle quali era parte il medesimo Consorzio di bonifica Val d'Era (cfr., ex aliis, Cass. nn. 654, 2833, 2841, 2842 del 2012).

5. Risulta, poi, dall'esame del fascicolo di merito - acquisito a seguito dell'ordinanza sopra richiamata - che sia il piano di classifica che il perimetro di contribuenza erano stati prodotti dallo stesso contribuente sin dal primo grado di giudizio e, pertanto, erano comunque entrati a far parte del materiale probatorio sulla base del quale il giudice di merito doveva pronunciarsi (Cass. n. 8951 del 2006): va, quindi, accolto anche il quinto motivo di ricorso, con il quale il Consorzio ha specificamente denunciato, su tale punto, il vizio di motivazione della sentenza impugnata.

6. In conclusione, dichiarato inammissibile il primo motivo, il ricorso va, per il resto, accolto nei sensi sopra specificati.

La sentenza impugnata deve pertanto essere cassata in relazione ai motivi accolti e la causa rinviata ad altra sezione della Commissione tributaria regionale della Toscana, la quale procederà a nuovo esame della controversia uniformandosi ai principi sopra enunciati, oltre a provvedere sulle spese anche del presente giudizio di cassazione.

P.Q.M.

La Corte dichiara inammissibile il primo motivo di ricorso ed accoglie gli altri nei sensi di cui in motivazione; cassa la sentenza impugnata in relazione ai motivi accolti e rinvia la causa, anche per le spese, ad altra sezione della Commissione tributaria regionale della Toscana.

Così deciso in Roma, il 22 novembre 2012.

Depositato in Cancelleria il 27 febbraio 2013