Contributi di bonifica: presupposti di esigibilità e onere probatorio

di Maurizio Villani

Pubblicato il 11 Febbraio 2023

Torniamo sulla debenza o meno dei contributi dovuti ai consorzi di bonifica: in questo articolo puntiamo il mouse sui presupposti di esigibilità dei contributi e onere probatorio della sussistenza dei presupposti di esigibilità.

La disciplina in materia di consorzi di bonifica

I Consorzi di Bonifica sono enti pubblici economici aventi natura privatistica e responsabili della realizzazione e manutenzione di opere di bonifica idraulica, di reti di distribuzione irrigua, di risanamento igienico-ambientale, di miglioramento fondiario, di prevenzione del rischio idrogeologico e di sistemazione dei corsi.

Volendo schematizzare, può affermarsi che le finalità istituzionali dei Consorzi di Bonifica sono:

- la difesa delle esondazioni per la sicurezza della campagna e della città;
- l'irrigazione e la razionale utilizzazione del bene acqua ad usi plurimi;
- la difesa del suolo nei territori di collina e montagna;
- la vigilanza sul territorio;
- la partecipazione all'azione di pianificazione territoriale.

La disciplina generale in materia di contributi di bonifica è dettata dall'art. 860 c.c., che recita: "*I proprietari dei beni situati entro il perimetro del comprensorio sono obbligati a contribuire nella spesa necessaria per l'esecuzione, la manutenzione e l'esercizio delle opere in ragione del beneficio che traggono dalla bonifica*", e dal R. D. n. 215/1933, recante "Nuove norme per la bonifica integrale"; tale

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D

materia rientra, altresì, nelle materie di competenza regionale (ex art. 117 Cost.).

Al citato R. D. n. 215/1933 è informato l'art. 857 c.c., con cui il legislatore ha stabilito che:

"*Per il conseguimento di fini igienici, demografici, economici o di altri fini sociali possono essere dichiarati soggetti a bonifica i terreni che si trovano in un comprensorio, in cui sono laghi, stagni, paludi e terre paludose, ovvero costituito da terreni montani dissestati nei riguardi idrogeologici e forestali, o da terreni estensivamente coltivati per gravi cause d'ordine fisico o sociale, i quali siano suscettibili di una radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo*".

Dunque, proprio allo scopo di conseguire fini igienici, democratici, economici o altri fini sociali è prevista la suddivisione di tutto il territorio nazionale in comprensori e la creazione di Consorzi tra i proprietari degli immobili situati entro il perimetro del relativo comprensorio di bonifica.

Nell'ambito del comprensorio di pertinenza, ciascun Consorzio ha l'obbligo di elaborare:

- il Piano di classifica degli immobili, il quale è lo strumento che permette, mediante l'utilizzo di parametri tecnici ed economici, di individuare e quantificare i benefici specifici che gli immobili, ricadenti all'interno del perimetro di contribuenza del comprensorio, traggono dall'attività di bonifica. Il piano di classifica è approvato dalla Giunta regionale e pubblicato sul Bollettino Ufficiale Regionale;

- il Piano di riparto, che è lo strumento previsto ex lege per garantire la corretta ed equa ripartizione della contribuenza, attraverso la ricerca e la stima di idonei parametri tecnici ed economici atti a quantificare il beneficio goduto da ciascun immobile. Dall'iscrizione delle proprietà immobiliari nel perimetro di contribuenza ne deriva, per il proprietario, l'acquisizione della qualifica di consorziato e la sua partecipazione al Consorzio e al sostenimento dei relativi oneri.

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D

È chiaro che, al fine di adempiere ai propri fini istituzionali, ciascun Consorzio ha il potere di imporre il pagamento di contributi di bonifica ai proprietari degli immobili situati nel perimetro di contribuenza. Tale contributo è pari alla quota dovuta da ciascun consorziato per le spese di bonifica previste nel piano generale e per le spese di manutenzione e di esercizio nonché per le spese di funzionamento del Consorzio.

Tuttavia, come meglio si vedrà nel prosieguo, affinchè il Consorzio sia legittimato a richiedere il pagamento dei contributi di bonifica, è necessaria la sussistenza di ulteriori presupposti.

I presupposti di esigibilità dei contributi di bonifica

In merito ai presupposti dell'imposizione consorziale, è pacifico che, affinché il Consorzio sia legittimato a pretendere il contributo consortile, non è sufficiente la sola inclusione dell'immobile nel comprensorio di bonifica, ma è altresì necessario, ai sensi dell'art. 860 c.c. e art. 10 R.D. n. 215/1933, che sussista un beneficio diretto e specifico per il consorziato-contribuente.

In altre parole, i contributi consortili, quali quote di partecipazione al costo di opere di bonifica a carico dei proprietari consorziati, sono dovuti solo ed esclusivamente nel caso in cui derivino al consorziato-contribuente benefici specifici e in misura a questi proporzionale.

Più specificamente, secondo un granitico orientamento di legittimità, non è sufficiente un vantaggio soltanto generico e teorico, riguardante un vago comprensorio ed a carattere solo virtuale, poichè è assolutamente necessario un vantaggio specifico, cioè riguardante il fondo del quale si tratta, concreto, cioè effettivo e dimostrabile e, infine, diretto, cioè non di riflesso.

Tale vantaggio deve, inoltre, essere valutato anno per anno sulla base dei reali incrementi di valore del fondo determinati dalle opere di bonifica o dalla loro manutenzione.

In tal senso si è pronunciata la Corte di Cassazione, SS.UU., con la sentenza n. 8960 del 14/10/1996, con cui ha stabilito che, ai fini della contribuenza, gli immobili devono conseguire un incremento di valore direttamente riconducibile alle opere di bonifica ed alla loro manutenzione.

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D

Con la citata sentenza i giudici di legittimità hanno, inoltre, chiarito che il vantaggio può essere generale, ovvero riguardare un insieme rilevante di immobili dove tutti ricavano il beneficio, ma non può essere generico. Di conseguenza, ai fini della configurabilità di un beneficio derivante dalla bonifica, non rileva il beneficio complessivo, derivante dall'esecuzione di tutte le opere di bonifica, destinate ad un fine di interesse generale, ma rileva un beneficio diretto e specifico conseguente dalle opere di bonifica.

Sempre sul tema del beneficio fondiario, si ritiene meritevole di attenzione l'ordinanza n. 17759 del 03/07/2019. Con tale pronuncia la Corte di Cassazione (richiamando la nota sentenza della Corte Costituzionale n. 188/2018, con cui la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, lett. a), della Legge Regionale Calabria n. 11/2003, nella parte in cui prevedeva che il contributo consortile di bonifica è dovuto "i*ndipendentemente dal beneficio fondiario*" invece che "*in presenza del beneficio*") ha chiarito che:

> *"(…) i proprietari di beni immobili agricoli ed extragricoli ricadenti nell'ambito di un comprensorio di bonifica, che traggono un beneficio, consistente nella conservazione o nell'incremento del valore degli immobili, derivante dalle opere pubbliche o dall'attività di bonifica effettuate o gestite dal consorzio, sono obbligati al pagamento di un contributo consortile (…), specificando che per beneficio deve intendersi il vantaggio tratto dall'immobile agricolo ed extragricolo a seguito dell'opera e dell'attività di bonifica tesa a preservarne, conservarne e incrementarne il relativo valore".*

Sul punto, si cita, altresì, l'ordinanza n. 20902 del 21/07/2021, con cui i giudici di legittimità così hanno sancito:

> *"(…) come già ribadito da questa Corte (cfr. Cass. n. 27469/2016) l'acquisto della qualità di consorziato, e della posizione passiva nel rapporto di natura tributaria con l'ente consortile, consegue all'inclusione del fondo del singolo proprietario "entro il perimetro del comprensorio" (articolo 860 c.c.), mentre l'entità del contributo imposto al proprietario del fondo ricadente nella perimetrazione è modulata in relazione ai benefici ricavabili (Regio Decreto n. 215 del 1933, articolo 11, comma 1), dal fondo stesso, nel senso precisato dalla costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui, come dianzi illustrato, il vantaggio per il fondo "deve essere diretto e specifico, conseguito o conseguibile, a causa della bonifica, tale cioè da tradursi in una qualità del fondo" (Cass. Sez. U. n. 8960 del 1996) non essendo sufficiente "un beneficio relativo al complessivo territorio e meramente derivante solo per riflesso dall'inclusione in esso*

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D

> *del bene" (cfr. Cass. n. 8770 del 2009; n. 8554 del 2011; n. 15607 del 2011); il rapporto di contribuenza si determina, quindi, per il fatto che il fondo di proprietà non solo ricade nell'area territoriale di competenza del Consorzio (cfr. Regio Decreto n. 215 del 1933, articoli 58 e 59), ma beneficia in modo diretto e specifico di un vantaggio (che determina un incremento del valore patrimoniale del fondo), conseguito o conseguibile (secondo che le opere siano realizzate o da realizzare), derivante dagli impianti di bonifica (…)".*

Infine, quanto appena detto è stato nuovamente confermato dalla Corte di Cassazione, con l'ordinanza n. 26647 del 09/09/2022, con cui è stato chiarito che:

> *"I consorzi hanno un vero e proprio potere impositivo nei confronti dei consorziati sul presupposto della legittima inclusione del bene immobile nel comprensorio di bonifica e del beneficio che all'immobile deriva dall'attività di bonifica. Tale beneficio, che giustifica l'assoggettamento a contribuzione consortile, non è legato, con nesso sinallagmatico di corrispettività, all'attività di bonifica, come sarebbe se si trattasse di un canone o di una tariffa. Nondimeno, nel caso dei contributi consortili di bonifica, il beneficio per il consorziato-contribuente deve necessariamente sussistere per legittimare l'imposizione fiscale: esso consiste non solo nella fruizione, ma anche nella fruibilità, comunque concreta e non già meramente astratta, dell'attività di bonifica, che, in ragione del miglioramento che deriva all'immobile del consorziato, assicura la capacità contributiva e giustifica l'imposizione di una prestazione obbligatoria di natura tributaria (vedi, da ultimo, Corte costituzionale n. 288 del 2018)".*

Pertanto, alla luce del costante orientamento di legittimità, è pacifico che i requisiti dell'imposizione contributiva sono:

- l'inclusione del bene nel perimetro di contribuenza;
- la presenza di un'utilitas, cioè di un vantaggio o di un beneficio concreto sull'immobile, da cui deve necessariamente derivare un incremento di valore fondiario in rapporto causale con l'esecuzione delle opere di bonifica e con la loro manutenzione. Tale beneficio deve essere immediato e diretto e, quindi, strettamente inerente all'immobile e configurante una sua qualità specifica, tale da incrementarne il valore, non essendo sufficiente un beneficio indiretto, quale mero riflesso della sua inclusione nel comprensorio di bonifica.

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D

Da tanto ne discende che, solo ricorrendo i suddetti requisiti, i consorziati sono tenuti al pagamento del contributo consortile; mentre, nel caso in cui tali requisiti non ricorrano, il contributo non è dovuto.

L'onere probatorio della sussistenza dei presupposti di esigibilità dei contributi di bonifica

In materia di onere probatorio, prima dell'entrata in vigore della L. n. 130/2022, la giurisprudenza di legittimità era costante nell'affermare che, in presenza di un "*piano di classifica*" e dell'inclusione dell'immobile nel piano di contribuenza, il presupposto impositivo si considerava presunto, gravando sul contribuente l'onere di fornire la prova dell'illegittimità dell'imposizione consortile.

In altri termini, tutte le volte in cui vi era un "*piano di classifica*", approvato dalla competente Autorità regionale, il Consorzio era esonerato dal dimostrare la legittimità della propria pretesa impositiva e, in particolare, era esonerato dal dimostrare l'esistenza di un vantaggio diretto e specifico derivante agli immobili; in tale ipotesi, gravava, dunque, sul contribuente l'onere di fornire la prova contraria, realizzandosi, pertanto, un'inversione dell'onere probatorio.

Al contrario, in assenza del "*perimetro di contribuenza*" e della valutazione degli immobili nell'ambito del "piano di classifica", gravava sul Consorzio, in base agli ordinari criteri di distribuzione dell'onere della prova, l'obbligo di dimostrare la legittimità della pretesa.

In altre parole, la Corte di Cassazione sosteneva che, solo nei suddetti casi, il Consorzio era gravato dall'onere di provare l'esistenza di concreti benefici dalle opere eseguite, non desumibili dalla semplice inclusione degli immobili nel comprensorio, ed aventi, dunque, il requisito della specificità per l'esazione del contributo.

In tal senso, la Corte di Cassazione si è pronunciata con la sentenza n. 654 del 12/01/2012, con cui ha stabilito che:

> *"Quanto al regime probatorio, si è, peraltro, puntualizzato che la ricomprensione degli immobili nei "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*

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D

> *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 articolo 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 (cfr. Cass. ss.uu. 26009/08, 19509/04, 8960/96)".*

Si ritiene, altresì, meritevole di attenzione la sentenza n. 8079 del 23/04/2020, con cui la Corte di Cassazione ha ribadito che:

> *"(…) il presupposto dell'obbligo di contribuzione è costituito, ai sensi dell'articolo 860 c.c., e Regio Decreto 13 febbraio 1933, n. 215, articolo 10, dal vantaggio diretto e immediato per il fondo, che deve ritenersi presunto in ragione dell'avvenuta approvazione del piano di classifica e della comprensione dell'immobile nel perimetro di intervento consortile (v. ancora Cass. n. 17066-10; Cass. n. 4671-12; nonché Cass. n. 13176-14; Cass. n. 2241/2015). Cosicché, quando l'atto impositivo sia motivato con riferimento a un piano di classifica approvato dalla competente autorità regionale, nessun onere probatorio aggiuntivo grava sul consorzio circa l'esistenza di un vantaggio diretto e specifico derivante agli immobili compresi nel piano dalle opere di bonifica, realizzandosi una presunzione iuris tantum di esistenza del beneficio, superabile dal contribuente mediante la prova contraria".*

I giudici di legittimità si sono espressi negli stessi termini anche con l'ordinanza n. 20359 del 16/07/2021, affermando che:

> *"(…) va richiamata e ribadita la costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui mentre, in assenza di "perimetro di contribuenza" o - si aggiunge - in assenza piano di classifica e, ancora, in caso di mancata valutazione dell'immobile del contribuente nel "piano di classifica", grava sul Consorzio l'onere di provare sia la qualità, in capo al contribuente, di proprietario di immobile sito nel comprensorio sia il conseguimento, da parte del fondo del contribuente, di concreti benefici derivanti dalle opere eseguite, qualora vi siano un "perimetro di contribuenza" e un "piano di classifica" inclusivi dell'immobile del contribuente (…) e legittimi (…) spetta al contribuente che impugni la cartella esattoriale affermando l'insussistenza del dovere contributivo, l'onere di*

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D

> *provare l'inadempimento delle indicazioni contenute nel piano di classifica, e segnatamente l'inesecuzione o il non funzionamento delle opere da questo previste, poiché' il vantaggio diretto ed immediato per il fondo, che costituisce il presupposto dell'obbligo di contribuzione, ai sensi dell'articolo 860 c.c., e del Regio Decreto 13 febbraio 1933, n. 215, articolo 10, deve ritenersi presunto in ragione dell'avvenuta approvazione del medesimo piano di classifica e della comprensione dell'immobile nel perimetro di intervento consortile. (v., tra altre, sentenze n. 4761 del 23/03/2012; n. 23320 del 31/10/2014)".*

Il suddetto orientamento, da ultimo, è stato nuovamente confermato dai giudici di legittimità, con l'ordinanza n. 26568 del 09/09/2022, con cui la Corte di Cassazione ha chiarito quanto segue:

> *"(…) quando vi sia un piano di classifica, approvato dalla competente autorità, l'ente impositore è esonerato dalla prova del predetto beneficio, che si presume in ragione della comprensione dei fondi nel perimetro d'intervento consortile e dell'avvenuta approvazione del piano di classifica, salva la prova contraria da parte del contribuente (da ultime: Cass., Sez. 5, 8 ottobre 2014, n. 21176; Cass., Sez. 5, 18 aprile 2018, n. 9511; Cass., Sez. 5, 23 aprile 2020, n. 8079)".*

Dunque, fino al 15 settembre 2022, cioè fino all'entrata in vigore della L. n. 130/2022, il presupposto impositivo, consistente nel vantaggio diretto e immediato per l'immobile, ex art. 860 c.c. e art. 10 R.D. n. 215/1933, si riteneva presunto in ragione dell'avvenuta approvazione del "*piano di classifica*" e dell'inclusione dell'immobile nel perimetro di contribuenza, gravando sul contribuente l'onere di provare l'illegittimità della pretesa, realizzandosi, in tal modo, un'inversione dell'onere probatorio.

In altri termini, l'adozione del "*piano di classifica*" ingenerava una "*presunzione di vantaggiosità*" dell'attività di bonifica svolta dal Consorzio per gli immobili ricompresi nell'area di intervento, cioè una presunzione di sussistenza di un vantaggio concreto per gli immobili in questione, superabile dal contribuente mediante prova contraria.

La giurisprudenza di legittimità concordava, inoltre, nel considerare detta "*presunzione di vantaggiosità*" una presunzione juris tantum, cioè una presunzione legale relativa, la cui peculiarità è quella di essere prevista ex lege. Più specificamente, le presunzioni legali sono previsioni di legge che, a fronte della prova di un certo fatto, impongono al giudice di dare per provato un ulteriore fatto.

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D

Ebbene, non può non rilevarsi che, in materia di contributi di bonifica, non esiste alcuna specifica norma che preveda espressamente una "*presunzione di vantaggiosità*" in favore del Consorzio e un'inversione dell'onere della prova in capo al consorziato-contribuente.

Da tanto ne deriva l'ovvia conseguenza che non si può in alcun modo parlare di una presunzione juris tantum.

Invero, poiché la "*presunzione di vantaggiosità*" dell'attività di bonifica svolta dal Consorzio consisteva in una manipolazione giurisprudenziale della distribuzione degli oneri probatori previsti dalle norme generali, è più ragionevole considerarla, ad avviso degli Scriventi, un'ipotesi di presunzione giurisprudenziale, mediante la quale, appunto, la giurisprudenza inverte la regola generale in materia di distribuzione dell'onere della prova, facendo gravare sul contribuente l'onere di fornire prova idonea a vincere la presunzione.

Tuttavia, la situazione è radicalmente cambiata con l'entrata in vigore della Legge n. 130/2022, che ha aggiunto il comma 5-bis all'art. 7 D. Lgs. n. 546/1992, in materia di onere probatorio.

In particolare, la nuova normativa ha modificato la portata applicativa delle presunzioni giurisprudenziali che, del tutto prive di giustificazione, attribuivano un onere di prova nei confronti di un soggetto (il contribuente) che non ne doveva risultare onerato.

Da tanto ne discende che, ai sensi del nuovo comma 5-bis dell'art. 7 D. Lgs. n. 546/1992, la *"presunzione di vantaggiosità*" dell'attività svolta dal Consorzio non può più trovare applicazione e, di conseguenza, l'onere probatorio grava sempre sul Consorzio, a prescindere dalla presenza o meno del "piano di classifica" e dell'insistenza dell'immobile nel "*perimetro di contribuenza*".

In altre parole, è sempre onere del Consorzio fornire l'effettiva dimostrazione circa la sussistenza dei presupposti per l'esigibilità dei contributi di bonifica e dimostrare, dunque, la piena legittimità della pretesa.

Alcune conclusioni sul potere impositivo dei consorzi di bonifica

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D

Tirando le somme di quanto fin qui esposto, può dirsi che il potere impositivo dei Consorzi è legittimamente esercitato qualora:

- il contributo sia richiesto ai proprietari degli immobili inclusi nel perimetro di contribuenza e, dunque, rientranti nel comprensorio soggetto alla competenza del Consorzio;

- detti immobili conseguano un beneficio specifico, concreto e diretto, cioè qualora tali immobili conseguano un incremento di valore direttamente riconducibile alle opere di bonifica ed alla loro manutenzione.

Con riferimento, poi, al riparto dell'onere probatorio, ad avviso degli Scriventi, prima dell'entrata in vigore della L. n. 130/2022 (cioè fino al 15 settembre 2022), l'adozione del "piano di classifica" ingenerava una "presunzione giurisprudenziale di vantaggiosità" dell'attività di bonifica svolta dal Consorzio, che poteva essere superata dal contribuente-consorziato fornendo la prova contraria.

Questa ripartizione dell'onere probatorio è stata, tuttavia, superata con l'entrata in vigore della L. n. 130/2022, che ha modificato la portata applicativa delle presunzioni giurisprudenziali, con la conseguenza che l'onere di fornire la prova del beneficio grava sempre e comunque sul Consorzio.

Sabato 11 Febbraio 2023

a cura di Maurizio Villani e Marta Zizzari

Riproduzione riservata © www.commercialistatelematico.com
Documento riservato alla consultazione da parte di: N/D