

**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE****SEZIONE TRIBUTARIA**

Composta da

Oggetto: Contributi consortili – Principio di diritto

Milena Balsamo	-Presidente -	Oggetto
Stefania Billi	-Consigliere Rel.-	R.G.N. 26230/2020
Antonio Mondini	-Consigliere -	Cron.
Antonella Dell'Orfano	-Consigliere -	UP – 12/07/2023
Stefano Pepe	-Consigliere -	

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 26230/2020 R.G. proposto da
Consorzio generale di bonifica del bacino inferiore del Volturno,
rappresentato e difeso dall'Avv. Guglielmo Cantillo e dall'Avv.
Oreste Cantillo, elettivamente domiciliati presso lo studio di
quest'ultimo, in Roma, Lungotevere dei Mellini, n. 17

– *ricorrente* –

contro

Maria

– *intimato* –

avverso la sentenza della Commissione regionale tributaria della
Campania, n. 827/23/20 depositata il 28 gennaio 2020

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 12 luglio 2023
dal Consigliere Stefania Billi

RITENUTO CHE

- la controversia ha ad oggetto l'impugnazione avverso un avviso di
liquidazione (n. 4530069066), con cui il Consorzio generale di
bonifica del bacino inferiore del Volturno (d'ora in poi ricorrente) ha



richiesto a Maria (d'ora in poi intimata) il contributo di bonifica relativo all'anno 2016, dell'importo di € 1263,44;

- la CTP ha accolto parzialmente il ricorso sul presupposto che:

- la richiesta di contributo riguardava due aspetti diversi: la quota fissa che comprendeva tutti gli utenti irrigui iscritti nel catasto irriguo consortile di contribuenza, la quale veniva calcolata in proporzione alla superficie fiscale; la quota variabile riferita all'effettivo consumo di acqua;
- trattandosi di terreno sprovvisto di contatori, la somma dovuta per il consumo andava determinata sulla base del regolamento per la gestione e conservazione degli impianti Consortili, il quale all'art. 21 stabiliva che, in assenza dei contatori la determinazione della quota variabile, andava calcolata sulla base di una divisione in tre fasce individuate per tipo di coltura e non per categoria catastale;
- il consumo nell'atto impugnato prendeva come base di riferimento le categorie catastali e non le culture e, pertanto, non vi era alcuna certezza su come fosse stata stabilita la quantità d'acqua consumata dall'utente;

- la CTR ha confermato la pronuncia di primo grado, sulla base delle seguenti ragioni:

- il contributo richiesto risulta dalla somma di una quota fissa e di una quota di esercizio; l'obbligo di pagamento della quota fissa si fonda sul presupposto dell'inclusione del fondo nel catasto irriguo di contribuenza a meno che il contribuente non dimostri che il fondo non trae alcun beneficio dall'opera del consorzio; la quota di esercizio è riferita, invece, al consumo e per essa è necessario operare la distinzione tra terreni provvisti di contatori e terreni sprovvisti di contatori come quelli oggetto del giudizio;



- il normale fabbisogno non è correlato **esclusivamente** alla coltura praticata, ma anche alla maggiore **o minore** necessità di ricorrere all'acqua per irrigazione derivante dall'entità delle precipitazioni atmosferiche, nonché all'esistenza di eventuali pozzi sul fondo stesso;
 - in assenza di contatori non esiste alcuna certezza nella determinazione del quantitativo di acqua consumata dall'utente al quale, pertanto, non è legittimo addebitare un consumo diverso da quello effettivamente effettuato;
- il ricorrente propone ricorso fondato su un motivo, la controricorrente resta intimata.

CONSIDERATO CHE

1. Con l'unico motivo di impugnazione il ricorrente lamenta, in relazione all'art. 360, primo comma, num. 3, cod. proc. civ. la violazione e falsa applicazione dell'art. 3, dell'art. 860 cod. civ., dell'art. 10 del r.d. 13 febbraio 1933, dell'art. 12 della l. regione Campania 25 febbraio 2003, n. 4, dell'art. 21 del Regolamento della Regione Campania per la gestione e conservazione degli impianti irrigui consortili, dell'art. 6 intesa Stato Regioni n. 187 del 18 settembre 2008. Si duole dell'erroneità della sentenza nella parte in cui ha ritenuto illegittima la cosiddetta quota variabile del contributo di bonifica. Afferma che la quota di esercizio del contributo irriguo è stata pretesa in ragione dei consumi effettuati e/o stimati secondo quanto previsto dall'art. 21 del regolamento sopra citato, il quale prevede, nel caso in cui un comprensorio irriguo non sia attrezzato con i relativi contatori, che gli importi unitari siano calcolati in base alla destinazione dell'uso del suolo secondo una divisione in tre fasce predeterminate dal medesimo regolamento.
- 1.1. Il motivo è fondato.



L'oggetto della controversia verte su come sia stato determinato il contributo consortile dovuto dall'intimata nella sua parte variabile e se tale modalità di computo sia legittima.

Su un piano generale, la disciplina dei Consorzi di bonifica e dei relativi contributi è contenuta nel vigente r.d. n. 215/1933 «Nuove norme per la bonifica integrale», nonché nel Libro III del Codice Civile in tema di proprietà che, al Titolo II, Capo II, dedica una sezione alla «Bonifica integrale».

Alla legislazione nazionale si affianca quella regionale, in quanto, ai sensi dell'art. 117 Cost., la materia relativa alla bonifica confluisce, sia nella competenza regionale residuale in ordine agli aspetti concernenti il settore agricolo, sia nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», sia nella competenza concorrente in tema di «governo del territorio».

I consorzi di bonifica hanno il potere di esigere, quindi, nei limiti e alle condizioni imposte dalla legislazione statale e regionale, i contributi consortili dovuti dai proprietari degli immobili siti nel relativo comprensorio attraverso provvedimenti impositivi esecutori cui è attribuita la stessa natura di accertamento tributario.

Il contributo in esame, infatti, colpisce il vantaggio particolare di cui gode il contribuente, quale proprietario del fondo agricolo che beneficia dell'azione pubblica posta in essere dal consorzio di bonifica. Tali contributi sono dovuti solo dai soggetti nei confronti dei quali il consorzio svolge la sua utilità e nei limiti del beneficio ritratto.

Ai sensi dell'art. 860 cod. civ., i proprietari dei beni situati entro il perimetro del comprensorio sono obbligati a



contribuire alla spesa necessaria per l'esecuzione, la manutenzione e l'esercizio delle opere in ragione del beneficio che traggono dalla bonifica. 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 e, in via provvisoria, sulla base di indici approssimativi e presuntivi del beneficio conseguibile.

Secondo il consolidato orientamento della Corte di Cassazione, il potere impositivo dei Consorzi di bonifica risulta legittimamente esercitato, qualora, da un lato, il contributo sia richiesto ai proprietari di immobili ricadenti nel comprensorio soggetto alla competenza del Consorzio stesso, dall'altro, l'importo addebitato nell'atto impositivo sia quantificato tenendo conto della specifica utilità conseguita dal singolo consorziato per effetto delle opere realizzate nel comprensorio (da ultimo si veda Cass., 3 luglio 2019, n. 17759).

I proprietari di fondi agricoli situati nell'ambito di un comprensorio di bonifica acquisiscono la qualità obbligata di consorziati-contribuenti, dovendo concorrere a sostenere gli oneri finanziari derivanti dall'esercizio delle funzioni istituzionali e dei compiti del consorzio di bonifica, tanto che pacificamente il contributo in oggetto viene qualificato come onere reale.

Sono, tuttavia, chiamati a concorrere alle spese del consorzio solo i proprietari degli immobili situati nel perimetro di contribuenza, quale sottoinsieme del comprensorio di bonifica, reso pubblico con il mezzo della trascrizione, ex art. 58 del r.d. n. 215/1933 (in questo senso, da ultimo, Cass., n. 13167 del 2014, Cass. 20 giugno 2019, n. 16524).



Il punto 6 lett. a) dell'intesa Stato Regioni n. 187 del 18 settembre 2008, contenente criteri per il riordino dei consorzi di bonifica, stabilisce che «fatte salve le disposizioni delle leggi regionali, le spese per la manutenzione ordinaria l'esercizio e la vigilanza, nonché le spese di funzionamento dei consorzi, sono a carico dei proprietari consorziati i cui immobili traggono beneficio dalle azioni dei consorzi. Il beneficio è riferito alle azioni di manutenzione, esercizio e vigilanza e consiste nella conservazione o nell'incremento del valore degli immobili». Tra i vari benefici al punto 3 è previsto che: «il beneficio di disponibilità irrigua è individuato nel vantaggio tratto dagli immobili sottesi ad opere di bonifica e ad opere di accumulo derivazione e adduzione circolazione e distribuzione di acque irrigue».

- 1.2. Sotto il profilo probatorio, se il vantaggio ritratto dal proprietario dell'immobile dall'attività di bonifica rappresenta l'elemento caratterizzante del presupposto impositivo del contributo consortile, tuttavia, tutte le volte in cui vi sia un piano di classifica, approvato dalla competente Autorità regionale, recante i criteri di riparto della contribuzione degli immobili compresi nel comprensorio di bonifica, la regola generale di distribuzione dell'onere della prova circa l'effettivo conseguimento di un beneficio è ribaltata, secondo un consolidato orientamento di legittimità, con la conseguenza che spetta al contribuente dimostrare di non aver goduto alcun vantaggio.

In assenza di tali requisiti, grava, invece, sul consorzio l'onere di provare che il contribuente sia proprietario di un immobile sito nel comprensorio, nonché il conseguimento, da parte del suo fondo, di concreti benefici derivanti dalle



opere eseguite (Si veda *ex multis* Cass. Sez. 5, n. 11431/2022, Rv. 664350 - 01, Sez. 5, n. 20359/2021, Rv. 661883 - 01, Cass., 19 aprile 2019, n. 11076; Cass., 18 aprile 2018, n. 9511, Rv. 647836 - 01; Cass., 23 marzo 2012, n. 4671, Rv. 621748 - 01; Cass., 21 luglio 2010, n. 17066, Rv. 614684 - 01; Cass., 25 febbraio 2009, n. 4513, Rv. 606857 - 01; Cass., Sez. U, 30 ottobre 2008, n. 26009, Rv. 605257 - 01).

- 1.3. Da quanto esposto si può concludere che, secondo la giurisprudenza ora richiamata, il presupposto impositivo del contributo dovuto per il servizio irriguo è il beneficio fondiario derivante dalla disponibilità irrigua.

Per quanto concerne i criteri di computo del contributo dovuto si distingue: una quota fissa, costituita dall'insieme dei costi che garantiscono la potenzialità del servizio irriguo, dovuta indipendentemente dall'effettivo utilizzo; una quota variabile, la quale è, invece, costituita dall'insieme delle spese sostenute dal consorzio per distribuire la risorsa irrigua, la cui quantificazione di regola è rapportata all'effettivo utilizzo.

- 1.4. Con riferimento all'area in cui ricadono i fondi per cui è causa, il piano di classifica del Consorzio generale di bonifica del bacino del Volturno prevede al punto 8.2., (pag. 59 e ss. del piano di classifica), che «Al fine del corretto ed equo riparto, le spese devono essere innanzi tutto imputate ad ogni distinto centro di costo primario (Macrobacino). Il riparto della spesa relativo ad ogni Macrobacino distingue la spesa irrigua direttamente imputabile in due categorie: la prima è costituita dall'insieme dei costi che garantiscono la potenzialità del servizio irriguo, cioè che consentono alle utenze servibili di effettuare l'esercizio irriguo secondo quanto stabilito dal



regolamento irriguo consortile. I beneficiari da tali spese sono tutti gli immobili che hanno la possibilità di essere effettivamente irrigati; la seconda è costituita dall'insieme delle spese sostenute dal Consorzio per distribuire la risorsa irrigua secondo le modalità previste dal regolamento vigente a tutti coloro che, di anno in anno, ne fanno richiesta».

Precisa, inoltre, che il beneficio irriguo potenziale è un beneficio fondiario, in quanto la potenzialità irrigua aumenta il valore del fondo stesso. L'irrigabilità del fondo è quindi beneficio specifico e diretto, indipendente dall'effettivo utilizzo della risorsa irrigua.

Riguardo alle ipotesi in cui ricade anche il caso di specie, il piano di classifica specificamente prevede che: «Dato che si possono verificare dei casi in cui il contatore non ha funzionato correttamente (o non è ancora presente, etc.) per effettuare il riparto delle spese è necessario comunque arrivare alla quantificazione del volume utilizzato dall'utente. Il metodo più consono per effettuare tale stima è stato individuato nell'applicazione del "principio dell'ettarocoltura" che consente di determinare il volume utilizzato basandosi sull'idroesigenza media della coltura praticata e della superficie effettivamente irrigata. Mediante specifici studi agronomici l'Ufficio Agrario Consortile è arrivato ad identificare quali sono le colture principalmente praticate nei comprensori irrigui ed a stimare le relative idroesigenze specifiche medie annue necessarie a portare a termine i cicli colturali. Il fabbisogno viene ricondotto a fasce di consumo. Allo scopo è stato effettuato un calcolo del fabbisogno irriguo medio (FIM) partendo dalla stima dell'evapotraspirazione effettiva (Eta)



e dei dati climatici registrati in zona per un congruo periodo di osservazione» (pag. 61 del piano di classifica).

«Si è così arrivati a determinare un valore medio del fabbisogno irriguo colturale netto (Fin) per le seguenti tre fasce: Fascia Colture Idroesigenze (Fin) [m³/ha anno] 0 cereali asciutti (frumento) e gli incolti 0; 1 frutteti, i frutti minori, i vigneti irrigui Fino a 2.400 ;2 foraggere irrigue (mais, sorgo ecc.) le orticole, colture erbacee intensive e altre colture erbacee poliennali Fino a 3.500» (pag. 62 del piano di classifica)».

In sostanza sono state elaborate tre categorie, da 0 a 2, dove la più alta è quella che è stimata con un consumo idrico maggiore.

E' previsto, inoltre, nel citato piano di classifica che «Laddove non sia disponibile la determinazione del volume idrico erogato nella stagione tramite lettura del contatore, o, in alternativa, altri metodi più precisi per la determinazione del consumo specifico, il volume utilizzato verrà stimato tramite la seguente relazione: irrigata Vol Coeff _ Idr Si = $j_j \times I_n$ In cui: Vol J = Volume j-esimo totale consumato nell'arco della stagione irrigua per la coltura praticata sulla Superficie irrigata effettivamente relativa alla i-esima particella; Coeff_Idrj = Coeff. di Idroesigenza media annua (relativa alla j-esima fascia) della coltura praticata sulla superficie effettivamente irrigata dell'i-esima particella» (pag. 62 del piano di classifica).

- 1.5. Con riferimento al caso di specie, il Regolamento del consorzio generale di bonifica del bacino inferiore del Volturno per la gestione e la conservazione degli impianti irrigui consortili (<https://www.consbiv.it/it/RegolamentoIrriguoVigente-1.pdf>, citato nell'indice Bollettino Ufficiale della Regione



Campania n.27 del 2003, approvato dalla **Giunta Regionale**

- Seduta del 16 maggio 2003 - Deliberazione N. 90/AC - Area Generale di Coordinamento Sviluppo Attività Settore Primario - Consorzio Generale di Bonifica inferiore del Volturno - Delibera Commissariale n. 561/AG del 21/3/2003 ad oggetto: Adozione ed approvazione del "Regolamento per la Gestione e conservazione degli impianti irrigui consortili" - Trasmessa ai sensi dell'art. 22 della L.R. n. 23/85 - Pervenuta il 31/ 3/2003) -prevede che ciascun utente dovrà corrispondere al consorzio il contributo irriguo fissato dall'amministrazione per le spese di gestione non coperte da finanziamento pubblico (art. 19). Dispone, poi, (art. 20) che ogni anno il consorzio redige il preventivo di gestione della stagione irrigua rappresentata dall'analisi dei diversi fattori tecnico economici afferenti le due fasi in cui si articola l'attività: quella di manutenzione, consistente nella tenuta in efficienza e/o messa in funzione degli impianti, indispensabile anche in assenza di utilizzo, e quella di esercizio riguardante l'attività di movimento e funzionamento degli impianti (sbarramento, sollevamento eccetera) più propriamente legata all'erogazione del servizio. L'articolo distingue le spese fisse «il cui onere cederà a carico della proprietà anche in assenza dell'attività di distribuzione delle acque ad uso irriguo, dalle spese variabili la cui entità è legata all'erogazione del servizio nonché ad interventi straordinari di varia natura che risultasse necessario effettuare agli impianti alla rete primaria e secondaria ai mezzi meccanici eccetera».

L'art. 24 del medesimo regolamento prescrive che «nelle more del completamento della dotazione di contatori all'utenza, le spese di esercizio saranno ripartite, per le



aree dotate di contatori in base ai prelievi effettuati, mentre per le aree in corso di attrezzamento tenendo conto della coltura ordinaria sul territorio e dell'idro esigenza distintamente per Parete e Mazzafarro.

È comunque in facoltà dell'amministrazione richiedere agli utenti un acconto sulla base dei costi a metro cubo dell'acqua erogata risultante dal consuntivo dell'anno precedente salvo fatto salvo l'eventuale conguaglio di cui al primo comma del presente articolo».

- 1.6. Il ricorrente ha presunto, dunque, sulla base dei computi effettuati secondo le modalità sopra illustrate, che l'intimata abbia impiantato colture rientranti nella fascia 2. La contribuente non ha neanche contestato in fatto di avere praticato un diverso tipo di coltivazione.

Posto che, alla luce della normativa sopra riportata e dell'orientamento giurisprudenziale di legittimità richiamato, sia per la quota fissa, sia per la quota variabile, il presupposto impositivo del contributo dovuto per il servizio irriguo è il beneficio fondiario derivante dalla disponibilità irrigua, tenuto conto che i fondi oggetto del giudizio sono inclusi nel perimetro di contribuenza, era in capo all'intimata l'onere di dimostrare di avere effettuato una coltura diversa da quella presunta.

Devono essere, pertanto, affermati i seguenti principi di diritto: **«In materia di contributi consortili dovuti per il servizio irriguo i piani di classifica di regola possono distinguere una quota fissa e una quota di esercizio o variabile. La prima è costituita dall'insieme dei costi che garantiscono la potenzialità del servizio, secondo quanto stabilito dal regolamento irriguo consortile, ai fini della tenuta in efficienza e/o messa in funzione degli impianti, la**



quale è indispensabile anche in assenza di utilizzo.

La seconda è costituita dall'insieme delle spese sostenute dal consorzio per distribuire la risorsa irrigua, secondo le modalità di computo previste dal regolamento vigente, e riguarda l'attività di movimento e funzionamento degli impianti più propriamente legata all'erogazione del servizio. Per entrambe le quote il presupposto impositivo del contributo dovuto è il beneficio fondiario derivante dalla disponibilità irrigua, con la differenza che, mentre per la quota fissa il contributo è dovuto indipendentemente dall'effettivo utilizzo, la quota variabile, invece, è dovuta in relazione al quantitativo di acqua effettivamente utilizzato».

«Ove i fondi siano inclusi in un piano di classifica, approvato dalla competente Autorità regionale, recante i criteri di riparto del contributo irriguo a carico degli immobili inclusi nel comprensorio di bonifica, e i contributi dovuti siano comprensivi di una quota fissa e di una quota variabile, ai fini dell'esclusione dell'obbligo di pagamento della quota fissa, spetta al contribuente dimostrare di non aver goduto alcun vantaggio; con riferimento alla quota variabile o di esercizio, invece, è onere del contribuente dimostrare di avere effettuato una coltura diversa da quella presunta e ciò anche nelle ipotesi di aree sprovviste di contatore (fattispecie riferita a fondi inclusi nel piano di classifica per il riparto della contribuenza del Consorzio generale di bonifica del bacino inferiore del Volturno)».



2. Ne consegue l'accoglimento del ricorso e, non essendo necessari ulteriori accertamenti, il rigetto dell'originario ricorso introduttivo.
3. Nulla sulle spese, stante la mancata costituzione dell'intimata.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e decidendo nel merito rigetta l'originario ricorso introduttivo proposto dall'intimata.

Così deciso il 12 luglio 2023

Il Presidente
Milena Balsamo

