

## **COMM. TRIB. PROVINCIALE PAVIA - 50/01/2012**

### **SVOLGIMENTO DEL PROCESSO**

Con atto in data 7 febbraio 2011 Ca. Gi. proponeva ricorso (iscritto al n. 535/2011) contro il CONSORZIO DI BONIFICA EST TICINO-VILLORESI, con sede in Milano, e l'ESATRI s.p.a. con sede in Milano, impugnando la cartella di pagamento n. 079 2010 0042692957 emessa dall'Agente della Riscossione Esatri spa per conto del Consorzio, e portante l'intimazione al pagamento dei contributi quota-consortile dovuti per l'anno 2009.

Assumeva il ricorrente che il Consorzio, per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali, dispone ex lege del potere di imporre contributi ai proprietari di immobili ricadenti nei comprensori di bonifica e irrigazione, che traggono benefici dalle opere gestite dal consorzio secondo la legislazione regionale della Lombardia (l.r n. 7/2003). Il territorio cui appartengono gli immobili di parte ricorrente, denominato "Basso Pavese", ha problemi di allontanamento delle acque che colano da una superficie territoriale posta a monte e dalle piene del Po, e i contributi consortili sono prestazioni patrimoniali subordinati al beneficio effettivo diretto e immediato che ne traggono i singoli beni. Ora, nella fattispecie il Consorzio non ha svolto alcuna attività di bonifica a favore dei beni di essa ricorrente e tutto quanto previsto dal Piano di classifica è rimasto sulla carta, ragion per cui manca il presupposto tributario che possa legittimare la richiesta di pagamento da parte del Consorzio. Concludeva, pertanto, chiedendo l'annullamento della cartella di pagamento e quindi non dovuto il pagamento dei contributi richiesti. In via subordinata la riduzione congrua dei contributi dovuti al Consorzio, valutando la correttezza dei criteri di riparto tra tutti i consorziati del Basso Pavese. Con vittoria di spese ed onorari del giudizio.

Costituendosi in giudizio il Consorzio, richiamati gli aspetti di fondo della vicenda, in particolare le gravi difficoltà economiche che avevano determinato la volontaria confluenza del Consorzio Basso Pavese nel più ampio Consorzio Villorese, affermava che il Piano di classifica e di riparto delle spese era stato elaborato ed approvato previa consultazioni delle organizzazioni rappresentative del mondo agricolo e senza alcuna impugnazione da parte degli utenti del Basso Pavese. Detto Piano non è il libro delle possibili opere di bonifica, come erroneamente sostiene parte ricorrente, bensì la concreta attestazione della loro effettiva presenza ed esecuzione, talchè fornisce esso stesso la prova documentale ed effettiva della esecuzione e del funzionamento delle opere e degli impianti di bonifica a favore dei proprietari consorziati. In definitiva le opere idrauliche descritte nel Piano risultano "già" eseguite ed hanno consentito la bonifica idraulica dei terreni soggetti ad allagamento. Concludeva, pertanto, chiedendo il rigetto del ricorso, con vittoria di spese ed onorari del giudizio.

All'udienza odierna il ricorso era discusso ed all'esito la Commissione si riservava di decidere.

### **MOTIVI DELLA DECISIONE**

In merito alle principali problematiche oggetto di gran parte delle impugnazioni di cartelle esattoriali richiedenti il pagamento dei contributi consortili dovuti ai numerosi Consorzi di Bonifica esistenti nel territorio esiste una copiosa giurisprudenza, sia di merito che di legittimità. Trattasi, peraltro, di decisioni, spesso contrastanti, emesse sia dalle commissioni tributarie territoriali - provinciali e regionali - che dalla stessa Suprema Corte.

E' pacifico che per lo svolgimento delle proprie finalità istituzionali il Consorzio dispone ex lege del potere di imporre contributi a carico dei proprietari di immobili agricoli ed extra agricoli ricadenti nei comprensori di bonifica e irrigazione che traggono benefici dalle opere gestite dagli stessi consorzi di bonifica. L'ammontare del contributo consortile è

determinato con delibera annuale di riparto in proporzione ai benefici e secondo gli indici e i parametri di contribuenza. A tali fini il consorzio di bonifica, sulla base dei criteri e degli indirizzi deliberati dalla Giunta Regionale, elabora un piano di classifica degli immobili e di riparto della contribuenza in relazione ai benefici ricevuti dagli immobili dei proprietari consorziati.

Le problematiche maggiormente dibattute, e meglio attinenti all'oggetto della presente controversia, hanno riferimento alla rilevanza probatoria del Piano di classifica, approvato dalla competente autorità regionale, ed alla conseguente ripartizione dei contributi a carico dei proprietari degli immobili interessati alla bonifica.

Secondo il Consorzio, il Piano di Classifica, all'esito della sua formale definitiva approvazione, costituisce esso stesso prova non solo delle opere e delle attività di bonifica del Consorzio ma anche della loro esecuzione e dei relativi benefici in capo alla proprietà degli immobili interessati. In sostanza la produzione di detto Piano deve far ritenere assolto da parte del Consorzio l'onere probatorio a suo carico, sia per quanto concerne l'esecuzione delle opere di bonifica che per quanto concerne l'esistenza dei benefici e dei vantaggi fondiari immediati e diretti derivanti dalle opere di bonifica ai singoli beni siti all'interno del perimetro di contribuenza. Sarà onere del consorziato, in caso di contestazione sia del Piano che della realizzazione effettiva delle opere di bonifica e della sussistenza di vantaggi immediati e diretti ai singoli beni siti nel perimetro di contribuenza, fornire prova idonea e sufficiente delle sue contestazioni. In altri termini, il Piano di classifica e di riparto è accompagnato da una presunzione, sia pure semplice, di legittimità e di merito e spetta al singolo consorziato, in caso di contestazione, fornire la prova contraria.

Secondo i consorziati, e quindi l'odierna parte ricorrente, il Piano di classifica altro non è che un testo programmatico e non è corroborato da alcuna presunzione, anche semplice, sia in merito alla esecuzione delle opere di bonifica ivi previste che ai benefici immediati e diretti derivati ai singoli beni immobili, agricoli e non. Parte ricorrente sostiene che nel caso di specie il Consorzio nell'anno 2009 non ha eseguito alcuna opera di bonifica di cui abbiano beneficiato gli immobili di sua proprietà, e di conseguenza spetta al Consorzio, a fronte della contestazione del Piano di classifica, fornire la prova non solo della esecuzione di specifiche opere di bonifica ma anche dei conseguenti benefici diretti e immediati che sono derivati ai singoli beni.

Come si è già detto, sul punto vi sono state e continuano notevoli oscillazioni giurisprudenziali, in ordine alle quali questa Commissione Provinciale deve, quindi, esprimere le sue considerazioni. E sotto questo aspetto appare fondamentale e condivisibile la pronuncia a sezioni unite della Corte di Cassazione che nella sentenza n. 11722 del 14 maggio 2010 ha affermato alcuni principi generali, che possono ed anzi debbono trovare applicazione al di là del caso specifico oggetto di quella controversia.

Detta sentenza è stata così massimata:

"Quando la cartella esattoriale emessa per la riscossione dei contributi di bonifica sia motivata con riferimento ad un "piano di classifica" approvato dalla competente autorità regionale, la contestazione di tale piano da parte di un consorziato, in sede di impugnazione della cartella, impedisce di ritenere assolto da parte del Consorzio il proprio onere probatorio e il giudice di merito deve procedere, secondo la normale ripartizione dell'onere della prova, all'accertamento dell'esistenza di vantaggi fondiari immediati e diretti derivanti dalle opere di bonifica per gli immobili di proprietà del consorziato situati all'interno del perimetro di contribuenza, in quanto se l'inclusione di uno specifico immobile nel perimetro di contribuenza può essere decisiva ai fini della determinazione dell'anno del contributo, determinante ai fini del quantum è l'accertamento della legittimità e congruità

del Piano di classifica con la precisa identificazione degli immobili e dei relativi vantaggi diretti e immediati ad essi derivanti dalle opere eseguite dal Consorzio."

I suesposti principi erano già stati oggetto di pregresse pronunzie da parte di alcune sezioni del Supremo Collegio. Ci si limita ex pluribus alla citazione della sezione tributi 25-2-2009 n. 4513: "quando il contribuente neghi che l'opera di bonifica abbia avvantaggiato il proprio immobile compete al Consorzio di Bonifica fornire la prova del beneficio derivante dalle opere di bonifica e concretamente incidente sull'immobile del contribuente e non è ammessa una consulenza d'ufficio che servirebbe soltanto alla ricerca di una circostanza non dimostrata dalla parte onerata. " Altrettanto dicasi per alcune decisioni delle Commissioni tributarie, citasi per tutte la Commissione Trib. Regionale di Roma sez. XXIX 27-102009 n. 207: " in tema di contributi consortili, in caso di contestazione sull'obbligo della contribuzione, incombe sul consorzio l'onere di provare la sussistenza del beneficio derivante dalle opere di bonifica."

Poste tali principi di base ai fini della decisione, occorre naturalmente procedere alla disamina del caso in esame.

Parte ricorrente, come tante altre che hanno proposto e continuano a proporre ricorsi per i vari anni di contribuzione, è proprietaria di terreni contigui alla riva del fiume Po ma posti a livello inferiore a quello del letto dello stesso fiume, con evidenti pericoli di allagamenti e di "impaludamento" a cagione del ristagno delle acque provenienti dai corsi d'acqua che sfociano nel Po, e/o comunque provenienti da terreni sovrastanti e nelle frequenti piene del Po. Il territorio dell'ex Consorzio Basso Pavese, poi fuso con l'ex Consorzio Villorresi, per la sua configurazione altimetrica e per essere circondato dei fiumi e dei corsi d'acqua viene a formare una conca con gravi problemi idraulici. L'attività del Consorzio è diretta a mantenere nel caso specifico il complesso sistema idraulico, aggiornandolo e perfezionandolo nel tempo, al fine di preservare il patrimonio fondiario mantenendo la piattaforma che consente di garantire il recapito e lo scolo delle acque e il successivo rigetto a mezzo di idrovore nel letto del Po, evitando ristagni, paludi e comunque sofferenze idrauliche ai terreni della parte ricorrente e degli altri proprietari della zona, e così consentendo l'esplicarsi delle diverse attività economiche in tutto il comprensorio. L'azione di bonifica si realizza attraverso due modalità di intervento: in primo luogo sono manovrate le paratoie installate sulle chiaviche agli sbocchi dei canali sul Po, che vengono abbassate e chiuse in caso di piena del Po, in altre occasioni viene attivato l'impianto di idrovore per scaricare meccanicamente le acque nel Po. Il sistema delle paratoie costituisce in genere misura sufficiente per evitare danni mentre l'impianto aggiuntivo delle idrovore è presente laddove è più rilevante l'esigenza di scaricare meccanicamente le acque presenti nei canali.

Sulla base delle attività di bonifica svolte nell'anno 2009 il Consorzio, all'esito del Piano di classifica e di riparto dei contributi, ha inviato alla parte ricorrente la cartella impugnata.

Il Ca. non contesta il Piano di classifica bensì la concreta esecuzione delle opere di bonifica - manutenzione e funzionamento- considerate nel detto Piano . In sostanza, a giudizio di parte ricorrente è stata dal Consorzio "azionata una pretesa creditoria basata su quello che si sarebbe dovuto fare, anziché su quello che è stato veramente fatto l'oggetto del presente giudizio non è la legittimità del Piano di classifica né la sua valenza probatoria, bensì la sua concreta attuazione attraverso l'effettivo funzionamento delle opere e degli impianti di bonifica e la loro manutenzione ordinaria e straordinaria se queste opere non vengono fatte funzionare nessun beneficio ne traggono i consorziati e le cartelle emanate sono prive dei presupposti causali di legge e devono essere annullate..." (ric. Pagg. 2-4-).

Il Consorzio contesta le asserzioni della ricorrente assumendo che il Piano di classifica contiene le opere e le attività di bonifica "già" eseguite, non essendo un testo programmatico, e proprio da queste ultime deriva un beneficio ai beni immobili della parte ricorrente, beni, ripetesi, posti a livello inferiore a quello del fiume Po e come tali soggetti a frequenti allagamenti e progressiva impaludazione in caso di mancati interventi del Consorzio, non solo sotto il profilo delle opere eventualmente previste ma anche sotto il mero profilo della manutenzione straordinaria e perfino ordinaria dei numerosi impianti.

Questa essendo la posizione delle due parti rispetto all'oggetto del contendere, ne deriva che, in applicazione dei principi sull'onere della prova esposti dalla Suprema Corte, spetta al Consorzio fornire la prova della o delle sue attività svolte nel corso dell'anno 2009 in merito alla bonifica, con i conseguenziali benefici diretti e immediati sui terreni di proprietà della parte ricorrente.

Ed in verità, sulla base della ponderosa documentazione prodotta dal Consorzio, che ha riferimenti storici e temporali ben più ampi dell'anno 2009, la Commissione ritiene che il Consorzio abbia adempiuto in modo quanto meno sufficiente all'assolvimento del suo onere probatorio.

Il Consorzio, premesso che gli argini che delimitano il comprensorio del Basso Pavese costituiscono una cintura continua, i cui estremi si collegano ai terreni dell'altipiano, e sono attraversati dai colatori naturali, scorrenti nel bassopiano, a mezzo di chiaviche che sono normalmente aperte ma che vengono chiuse nei periodi di piena del fiume Po per evitare che il rigurgito dello stesso fiume e degli affluenti Lambro e Olona Pavese provochi l'allagamento dello stesso comprensorio; che la chiusura delle paratoie impedisce tuttavia l'uscita delle acque interne dal comprensorio - acque pluviali, freatiche e di gronda - che affluiscono alle stesse chiaviche causando il rischio di allagamenti, danno evitato preventivamente con il sollevamento meccanico e l'evacuazione in tempo di piena delle citate acque interne che a mezzo dei canali ivi esistenti possono essere riunite in un unico punto di recapito, che è la nuova Chiavica del Reale, opera di sollevamento essenzialmente di bonifica; ha elencato a titolo esemplificativo un elenco di attività svolte con regolarità nel corso dei vari anni dal suo personale, compreso l'anno 2009:

- manutenzione e manovre paratoie per regolazione acque, controlli dei livelli delle acque, sopralluoghi e verifiche con cadenze programmate con interventi necessari sulla efficienza della rete, sigillature e riparazioni varie al calcestruzzo dei canali, verniciatura idrometri, sfalci manuali delle erbe infestanti e dei cespugli con mezzi meccanici, asportazione dei rifiuti abbandonati nei canali e nelle banchine,

- costruzione e verniciatura paratoie in ferro o in legno della rete principale e secondaria, controllo e manutenzione dei mezzi e delle attrezzature di lavoro e di trasporto, servizi di allarme, regolazione delle chiaviche e sorveglianza di argini e manufatti conseguenti le piene del Po ecc. Dalle voci passive di bilancio risulta che nell'anno 2009 sono state sostenute spese per circa € 120.000,00 soltanto per manutenzione ordinaria, noleggio automezzi, costi di esercizio di mezzi di trasporto, canoni di derivazione ecc.. Nell'allegato n. 3 costi bonifica risultano nell'anno 2009 opere di manutenzione straordinaria per la tutela della Roggia Modine confluyente nel colatore Olonetta per l'importo di € 34.500,00.

Per quanto concerne sempre l'anno 2009 estremamente significativo è il report Vi. Bo. relativo alla piena del Po verificatasi dal 27 aprile al 5 maggio 2009 e definita "la più importante degli ultimi 9 anni" (doc. n. 18). In ben 16 pagine sotto riportate e descritte tutte le attività specifiche poste in essere per il regolare deflusso delle acque e per regimare la piena, naturalmente a beneficio diretto e immediato degli immobili interessati..

Il vantaggio-beneficio che ciascun immobile ha tratto e trae dall'attività di bonifica per il settore idraulico non può che derivare dal normale ed efficiente svolgimento della stessa attività di bonifica, che sottrae lo stesso bene ai possibili frequenti allagamenti con progressiva successiva impaludazione, così salvaguardando le normali colture e quindi lo sfruttamento a fine agricolo dei terreni. E sotto quest'ultimo aspetto si appalesa necessaria una considerazione, che non appare di poco rilievo.

Parte ricorrente, come si è peraltro già rilevato, sostiene che sia la manutenzione, ordinaria e straordinaria, degli impianti di bonifica, nonché il loro funzionamento, sono stati solo sulla carta ma non effettivi, perché gli impianti o non hanno funzionato del tutto o non hanno funzionato regolarmente, ragion per cui la richiesta del pagamento dei contributi è priva del suo presupposto.

L'assunto non viene condiviso dalla Commissione. Se, invero, ciò rispondesse al vero, ne sarebbero inevitabilmente derivati, dal momento che le piene del fiume Po si verificano con frequenze diverse ma certamente più volte durante l'anno(vedasi report Bo. cit.), allagamenti in primo luogo proprio nei terreni a diretto confine con il corso del fiume, e quindi della stessa parte ricorrente, nonché ulteriori allagamenti e impaludamento causati dalle acque provenienti dai terreni soprastanti e dalla rete di canali colatori o deviatori in gestione a manutenzione consortile. Ma parte ricorrente non ha prodotto alcuna documentazione (anche fotografica) attestante simili eventi, come anche alcuna documentazione di danni subiti dalle sue proprietà e dai prodotti di coltivazione, ragion per cui le sue asserzioni finiscono per esaurirsi in mere contestazioni e/o lamentale, prive di alcun riscontro probatorio. E ciò non comporta alcun inversione dell'onere della prova, perché se compete al Consorzio provare l'effettiva esecuzione delle opere di bonifica e dei relativi interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, compete alla parte ricorrente provare di avere subito danni, dei quali non vi è però in atti traccia alcuna, conseguenti alla mancata esecuzione di opere di bonifica ovvero di mancata o irregolare manutenzione ordinaria e/o straordinaria degli impianti idraulici.

Del tutto irrilevante, quantomeno ai fini dell'oggetto del presente giudizio, appare l'insistito riferimento della parte ricorrente sia alla verifica amministrativa disposta dalla Regione Lombardia nel 2006 sulla complessa gestione del Consorzio e in particolare sulla gestione dei crediti e delle contribuenze, che alla impugnazione del bilancio 2005 dell'Ente da parte di un membro del consiglio di amministrazione (Ba. Br.) davanti al tribunale di Milano. Il tribunale rigettò la domanda del Ba. mentre l'indagine amministrativa, se da una parte rilevò disfunzioni contabili e gestionali fino all'anno 2004 per inadeguatezza del governo dell'Ente, dall'altra accertò( relazione conclusiva del luglio 2007) che gli ultimi dati contabili erano testimonianza del rilancio e della regolarizzazione della gestione, ragion per cui è verosimile che ne siano derivati ai consorziati, o almeno ad alcuni di essi della Bassa Pavese, effetti positivi negli anni successivi.

In via subordinata parte ricorrente ha chiesto nel merito una riduzione dei contributi pretesi dal Consorzio e portati dalla cartella impugnata " nella misura ritenuta di giustizia".

Anche questa domanda non può trovare accoglimento.

Il Consorzio nella relazione di cui al doc. 22 (pagg. 19-22) ha esposto una analitica determinazione dei complessi criteri di calcolo dei contributi dovuti dai consorziati con gli indici di beneficio( indice di rischio, indice di comportamento, indice idraulico finale, indice economico) e le relative aliquote. La procedura, che ha prevalentemente base tecnica, è complessa e richiede anche l'uso di formule matematiche, che sono tutte indicate. Orbene, nessun passaggio del procedimento è sostanzialmente contestato dalla controparte, che si limita ad invocare uno "sconto" sulla base di un'equità e/o congruità nonché di una "correttezza" dei criteri di riparto che nella fattispecie non possono trovare applicazione sia

per l'assoluta genericità della domanda che per l'inesistenza negli atti dei presupposti fattuali. A tal fine inammissibile si appalesa anche l'espletamento di una consulenza tecnica per il suo carattere meramente esplorativo.

In conclusione il ricorso deve essere rigettato.

La complessità della materia, la sussistenza di contrasti nella giurisprudenza di legittimità e di merito, giustificano ampiamente la compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

**P.Q.M.**

La Commissione, sentite le parti,

**RIGETTA**

il ricorso. Spese compensate.