

PIANI GENERALI DI BONIFICA, PIANI DI CLASSIFICA E PERIMETRI DI CONTRIBUENZA: FUNZIONI E FORME DI PUBBLICITA' LEGALE

Avv. Claudio Martino¹

Per il corretto esercizio della potestà impositiva dei Consorzi di Bonifica non può prescindersi dall'analisi della funzione fondamentale attribuita dalla Legge Statale e dalle diverse Leggi Regionali ai Piani Generali di Bonifica, ai Piani di Classifica e ai Perimetri di Contribuenza.

Premessa generale sul potere impositivo dei Consorzi

I Consorzi di Bonifica ai sensi dell'art. 862 comma 4 c.c. e dell'art. 59 comma 1 del R.D. n.215/1933 (Testo delle norme sulla bonifica integrale) sono persone giuridiche pubbliche costituite tra i proprietari degli immobili che traggono beneficio dalla bonifica al fine di provvedere alla *esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere di bonifica o soltanto alla manutenzione ed esercizio di esse*.

Alla costituzione dei Consorzi provvede la Regione (prima lo Stato), su proposta dei proprietari interessati o d'ufficio (artt. 55 e 56 R.D. 215/1933). Il territorio così delimitato prende il nome di Comprensorio di bonifica.

Ai sensi del secondo comma dell'art. 59 del R.G. 215/1933 *per l'adempimento dei loro fini istituzionali [i Consorzi di Bonifica] hanno il potere d'imporre contributi alle proprietà consorziate*.

I fini istituzionali di cui sopra sono l'esecuzione, la gestione e la manutenzione delle opere di bonifica.

Nella quasi totalità dei casi l'esecuzione delle opere di bonifica è a totale carico pubblico, mentre la gestione e la manutenzione delle stesse è soltanto in parte coperta dal finanziamento pubblico e per la restante parte trova copertura finanziaria con la cd. contribuenza a carico dei proprietari degli immobili che da dette attività di esecuzione, gestione e manutenzione ritraggono beneficio.

Tali contributi, per espresso dettato normativo (art. 21 R.D. 215/1933) costituiscono oneri reali sui fondi dei consorziati e vengono riscossi con le stesse modalità previste per la riscossione delle imposte dirette mediante ruoli esattoriali.

La natura di prestazione patrimoniale imposta dei contributi consortili è stata riconosciuta, fin dagli anni 60, dalla stessa Corte Costituzionale, la quale ha chiarito che l'obbligo di contribuente per i proprietari consorziati, anche dissenzienti, non deriva da un impegno di carattere contrattuale associativo assunto dagli stessi consorziati bensì da un obbligo posto dalla legge che considera essenziale, per il conseguimento delle finalità inerenti alla bonifica, la compartecipazione alle spese dei titolari dei beni immobili inclusi nel perimetro del comprensorio ed ha, pertanto, riconosciuto che i contributi consortili rientrano nell'ambito dell'art. 23 della Costituzione (v. sent. Corte Cost. n. 55/63; n.5/67; Cass. SS.UU.

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

n.4542/1986).

Le norme codicistiche e quelle contenute nel citato T.U. del 1933 dettano direttive e criteri volti a delimitare il potere impositivo del Consorzio di Bonifica.

Tra tali criteri assume valore primario e fondamentale quello della corrispondenza e proporzionalità tra misura del contributo e grado del beneficio conseguito o conseguibile per effetto dell'opera svolta dal Consorzio.

Ai sensi dell'art. 860 c.c. infatti i proprietari dei beni situati entro il perimetro del Comprensorio sono obbligati a contribuire alla spesa necessaria per la esecuzione, la manutenzione e l'esercizio delle opere in ragione del beneficio che traggono dalla bonifica.

Con norma sostanzialmente ripresa dalla sopra citata, l'art. 10 del R.D. n.215/1933 statuisce che: nella spesa delle opere di competenza statale che non siano a totale carico dello Stato sono tenuti a contribuire i proprietari degli immobili del Comprensorio che traggono beneficio della bonifica.

Alla luce della normativa sopra richiamata è possibile dunque affermare che requisiti necessari e sufficienti affinché sorga l'obbligo contributivo per cui è causa sono la proprietà di un immobile sito nel Comprensorio di bonifica e il beneficio derivante all'immobile dall'attività di bonifica.

Con riferimento al beneficio, la giurisprudenza ha avuto modo di precisare che non è sufficiente qualsiasi tipo di vantaggio, ma è necessario che esso sia un vantaggio di tipo fondiario, cioè strettamente incidente sull'immobile soggetto a contribuzione. (...) Il beneficio derivante dalla bonifica (...), pur potendo essere potenziale o futuro, non attiene al territorio nel suo complesso, ma al bene specifico di cui si tratta. Il vantaggio può essere generale, e cioè riguardante un insieme rilevante di immobili che tutti ricavano il beneficio, ma non può essere generico, in quanto altrimenti sarebbe perduta l'inerenza al fondo beneficiato, la quale è assicurata soltanto dal carattere particolare del vantaggio stesso. (...) Occorre un incremento di valore dell'immobile soggetto a contributo, in rapporto causale con le opere di bonifica (e con la loro manutenzione). Concludendo, il beneficio deve essere diretto e specifico, conseguito o conseguibile a causa della bonifica, e cioè tradursi in una qualità del fondo (Cass. SS.UU. 8960/1996).

Con riferimento al quantum della contribuzione, da quanto detto risulta chiaro che vi deve essere una tendenziale corrispondenza e proporzionalità tra misura del contributo e grado del beneficio conseguito o conseguibile per effetto dell'opera del Consorzio (cfr. Cass. SS.UU. 4542/1986).

Al riguardo l'art. 11 del R.D. 215/1933 statuisce che 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 (...). I criteri di ripartizione sono fissati negli statuti dei consorzi o con successiva deliberazione, da approvarsi dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

Il Piano di Classifica: il richiamo in cartella e la produzione in giudizio quali presupposti per l'operatività dell'inversione dell'onere della prova nel processo tributario.

Inquadrata la materia della contribuzione di bonifica, è necessario chiedersi in primo luogo

quale sia il ruolo che il Piano di Classifica, il Perimetro di contribuenza e i Piani generali di Bonifica hanno nell'ambito della potestà impositiva del Consorzio e, soprattutto, il fondamentale riflesso di tali atti sulla distribuzione dell'onere probatorio nel processo eventualmente instaurato dal contribuente contro l'imposizione di contributi di bonifica.

Negli ultimi decenni il principio dell'onere della prova nel processo tributario è stato soggetto a molte oscillazioni in dottrina e in giurisprudenza.

In origine si riteneva applicabile anche nel processo tributario la presunzione di legittimità dell'atto amministrativo; conseguentemente, l'onere della prova ricadeva in capo al contribuente/ricorrente.

Portata storica sull'argomento ha avuto la sentenza della **Corte di Cassazione, Sezione Prima, n. 2990 del 23 maggio 1979**, con la quale è stato definitivamente abbandonato il principio della presunzione di legittimità degli atti amministrativi nel processo tributario.

Secondo tale pronuncia, infatti, la presunzione di legittimità non incide sulla ripartizione degli oneri probatori, riguardando unicamente il (diverso) piano sostanziale dell'imperatività e dell'esecutorietà del provvedimento amministrativo.

Secondo la Suprema Corte, cioè, il fatto che il provvedimento amministrativo sia imperativo e in grado, come tale, di realizzarsi da sé senza l'intervento dell'autorità giudiziaria, non influisce sulla diversa questione della verifica giudiziale della pretesa della Pubblica Amministrazione e, quindi, sulla questione di chi debba fornire la prova in giudizio (rispettivamente: la Pubblica Amministrazione la prova dei presupposti di fatto della propria pretesa, ed il privato la prova dell'inesistenza di detti presupposti).

Sgombrato il campo dall'applicazione della presunzione di legittimità dell'atto amministrativo nel processo tributario, la questione dell'incombenza dell'onere della prova è stata risolta dalla Corte muovendo da un duplice ordine di considerazioni, l'uno di natura privatistica, l'altro di natura pubblicistica.

Sotto il primo profilo, la Corte ha osservato che la Pubblica Amministrazione, nell'ambito del rapporto obbligatorio esistente tra essa ed il destinatario dell'atto, è *un soggetto che vanta un credito nei confronti di un altro*. - Essa quindi, alla stessa stregua di ogni altro creditore, deve fornire in giudizio, in base al principio generale posto dall'art. 2697, comma 1, del codice civile, la prova dei fatti costitutivi del proprio diritto, mentre, ai sensi del comma 2 dello stesso art. 2697 c.c., tocca al contribuente la prova dei fatti estintivi, impeditivi o modificativi di quel diritto.

Sotto il secondo profilo, la Corte ha osservato che il provvedimento amministrativo è costitutivo dell'obbligazione vantata dalla Amministrazione finanziaria nei confronti del privato. L'ufficio deve perciò prima di tutto dare a se stesso, nell'ambito del procedimento che conduce all'emanazione del provvedimento costitutivo dell'obbligazione, la prova dei presupposti di fatto del provvedimento medesimo, la prova cioè dei presupposti di fatto dell'imposizione.

L'acquisita consapevolezza dell'incidenza dell'attività di accertamento svolta dall'ufficio sulla ripartizione giudiziale degli oneri probatori, il superamento della presunzione di legittimità e l'inquadramento della questione dell'onere della prova in base alla posizione sostanziale assunta nel processo dalle parti, costituiscono i punti fermi dai quali si sono mosse la dottrina e

la giurisprudenza negli ultimi anni per una corretta soluzione del problema dell'onere della prova nel processo tributario.

Anche nella materia specifica della contribuzione di bonifica, dunque, si è affermato il principio per cui grava sui Consorzi l'onere di dimostrare la legittimità dell'imposizione contributiva eventualmente contestata.

Da circa un decennio, però, si è venuto consolidando l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale nel caso in cui il Consorzio di Bonifica abbia regolarmente adottato un Piano di Classifica per il Riparto della Contribuenza, tale Piano sia stato approvato dalla Regione e sia richiamato nella cartella di pagamento (con esatta menzione nell'atto impositivo sia della delibera consortile di adozione che di quella regionale di approvazione) e sia stato, infine, prodotto nel giudizio tributario, opererà una presunzione di sussistenza del beneficio di bonifica in favore del fondo onerato e, conseguentemente, l'inversione in capo al contribuente/ricorrente dell'onere della prova.

Tale principio - secondo cui la ricomprensione del bene immobile all'interno del perimetro di contribuenza determina un'inversione dell'onere della prova - si è delineato fin dalla sentenza delle **Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 968 del 30 gennaio 1998**.

Detta sentenza ha trovato piena conferma in quella della **Corte di Cassazione, Sezione Tributaria, n. 19509/2004**² e successivamente nella sentenza **della Suprema Corte n. 13683/05 della Sezione V Civile**, secondo cui: *l'obbligo di pagamento dei contributi consortili presuppone la qualità di proprietario di immobili siti nel comprensorio consortile e la configurabilità di un vantaggio a favore dell'immobile. Tale obbligo di contribuzione prescinde dalla natura del terreno. Si aggiunga che l'emanazione del Piano di Classifica e del Piano di Riparto – provvedimenti non impugnati – esonerava il Consorzio dall'onere probatorio relativo al beneficio derivante dalla bonifica in favore degli immobili compresi nel perimetro in contribuenza....*

Le ragioni di tale orientamento giurisprudenziale sono molto semplici e si possono sintetizzare nella considerazione che il beneficio fondiario è provato ed individuato nel Piano di Classifica, la cui complessa procedura di adozione, di approvazione e di esecuzione offre ampie garanzie di partecipazione (e di eventuale reazione, sia in sede amministrativa, che giurisdizionale) di tutti i soggetti interessati e coinvolti.

Per superare, dunque, la presunzione del beneficio conseguente all'adozione del Piano di Classifica – purché richiamato in cartella e allegato agli atti del giudizio - il contribuente dovrà dimostrare se e in che termini non ricorra alcun beneficio in favore degli immobili gravati dal tributo consortile.

Non così ove il contribuente, con l'impugnazione dell'atto impositivo, impugni contestualmente il Piano di Classifica, semmai chiedendone la disapplicazione.

E' quanto si legge nella successiva sentenza della **Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 11722 depositata il 14 maggio 2010**: *la contestazione del Piano di Classifica osta alla possibi-*

² Nella quale si legge che l'adozione del Perimetro di contribuenza *“rappresenta attività ulteriore rispetto a quelli di classificazione operati con legge o con decreti presidenziali, ha la funzione di delimitare eventualmente la ‘platea’ dei contribuenti e di esonerare l'amministrazione dell'onere di provare il beneficio derivato in favore dei proprietari di immobili in esso compresi...”*..

lità di ritenere assolto da parte del Consorzio il proprio onere probatorio con una inversione dell'onere della prova a carico del contribuente.

Soltanto, dunque, nel caso in cui il Piano di Classifica sia stato ritualmente contestato si 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 ben individuati immobili situati all'interno del perimetro di contribuenza.

La giurisprudenza citata ha, infatti, ritenuto che se la (verificata) inclusione di uno (specifico) immobile nel perimetro di contribuenza può essere decisiva ai fini della determinazione dell'*an* 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 ed immediati agli stessi derivanti dalle opere eseguite dal Consorzio.

Il principio anzidetto è stato ribadito dall'ordinanza della **Sezione Tributaria della Corte di Cassazione n. 29553/2011 dei 6-29 dicembre 2011**³, dalla più recente **Corte di Cassazione, Sezione Tributaria, n. 421 depositata il 10 gennaio 2013**⁴ e dalla più ancor recente sentenza della **Sezione V della Corte di Cassazione n. 2201 del 31 gennaio 2014**, in cui è statuito che : *[...] In tema di contributi di bonifica, l'acquisizione della qualità di consorziato, e quindi di soggetto passivo del tributo, segue all'inclusione del fondo del singolo proprietario entro il perimetro del comprensorio, a norma dell'art. 860 cod. civ. e, però, a norma del R.D. 13 febbraio 1933, n. 215, art. 11, comma 1, l'entità del contributo è modulata in relazione ai benefici conseguiti o conseguibili, e presuppone perciò un vantaggio diretto e specifico per il bene medesimo.*

Ne consegue che l'approvazione del perimetro di contribuenza - definito da alcune leggi regionali come Piano di Classificazione degli immobili o Piano di classifica del territorio - ha esclusivamente la funzione di esonerare l'Amministrazione dall'onere di provare il beneficio in favore degli immobili in esso compresi, e determina l'insorgenza dell'onere per il consorziato di contestare specificamente il vantaggio che il piano di riparto della contribuenza afferma esistere tra il fondo e le opere di bonifica, deducendo l'illegittimità o l'incongruità del piano di classifica (Cass. n. 9099 del 2012).

Ed ancora: In tema di contributi consortili per il mantenimento di opere di bonifica e pulizia

³ La Corte di Cassazione n. 29553/2011 dei 6-29 dicembre 2011: *"... il ricorso sia manifestamente infondato sulla base del principio espresso dalle Sezioni Unite di questa Corte, secondo cui : "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 stesso, situato all'interno del Perimetro di contribuenza, in quanto, se la (verificata) inclusione di uno (specifico) immobile nel perimetro di contribuenza può essere decisiva ai fini della determinazione dell'*an* 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 difetti ed immediati agli stessi derivanti dalle opere eseguite dal Consorzio" (Corte di cassazione, sezioni Unite, n. 11722/2010)"*

⁴ Corte di Cassazione, Sezione Tributaria, n. 421 depositata il 10 gennaio 2013: *"... in presenza di prova documentale di ... Piano di Classifica, debba presumersi l'utilità che il fondo ricava dalle opere di bonifica e col corrispettivo obbligo di versamento dei contributi, e salva la possibilità di prova contraria..."*

idraulica dei terreni, grava sul contribuente, il cui fondo sia inserito in un Piano di Classifica del quale non sia contestata la legittimità, e che impugni la cartella esattoriale affermando l'insussistenza del dovere contributivo, l'onere di provare l'inadempimento delle indicazioni contenute in tale piano, e segnatamente l'inesecuzione delle opere di manutenzione da questo previste, poiché il vantaggio diretto ed immediato per il fondo, che costituisce il presupposto dell'obbligo di contribuzione, ai sensi dell'art. 860 cod. civ. e R.D. 13 febbraio 1933, n. 215, art. 10 deve ritenersi presunto in ragione dell'avvenuta approvazione del medesimo Piano di Classifica e della comprensione dell'immobile nel perimetro di intervento consortile (Cass. n. 4671 del 2012).

La sentenza impugnata non ha orientato la propria valutazione della documentazione esistente agli atti del giudizio (tra la quale rilevante è la produzione del Piano di classifica e del perimetro di contribuenza) e le proprie conclusioni nell'analisi della fattispecie alla luce dei surricordati principi, sicché il ricorso deve essere accolto e la sentenza impugnata deve essere cassata con rinvio della causa ad altra sezione.....

Il perimetro di contribuenza

In molte sentenze della Suprema Corte riguardanti l'inversione dell'onere della prova vengono richiamati indifferentemente ora il Piano di Classifica, ora il Perimetro di contribuenza, come se si trattasse del medesimo atto.

Così non è.

Il perimetro di contribuenza è l'atto – distinto dal Piano di Classifica - che individua la porzione del comprensorio, definita con decreto del Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste (la cui competenza deve ora ritenersi attribuita alle Regioni), in cui insistono gli immobili che vengono beneficiati dalle attività e dalle opere consortili e che sono, dunque, onerati dalla contribuenza.

Esso è previsto al comma 4 dell'art. 3 del R.D. 13/02/1933, n. 215, che così testualmente recita: *Con decreto del Ministro dell'agricoltura e delle foreste, si provvede alla delimitazione del Comprensorio soggetto agli obblighi di bonifica di cui all'art. 2 e del territorio gravato dall'onere di contributo nella spesa delle opere di competenza statale, quando la spesa stessa non sia a totale carico dello Stato, a sensi del primo comma dell'art. 7 del presente decreto.*

L'art. 10, comma 2, del medesimo R.D. n. 215/1933 è previsto che *Il perimetro di contribuenza, di cui all'art. 3, è reso pubblico col mezzo della trascrizione.*

L'individuazione del perimetro di contribuenza non è attività indispensabile per la legittimità dell'imposizione contributiva, dal momento che i presupposti per il sorgere dell'obbligo di contribuzione sono costituiti – come già ricordato - dalla sola ricomprensione degli immobili nel comprensorio di bonifica e dalla esistenza di un beneficio ritratto dagli immobili onerati per l'effetto dell'attività di bonifica.

Il R.D. n. 215/1933, del resto, non ha imposto alcun termine per l'adozione del decreto ministeriale di delimitazione del perimetro di contribuenza; a ciò si aggiunga che la previsione, nell'art. 11 del R.D. n. 215 del 1933, di un momento provvisorio e di un momento definitivo nella determinazione dell'area di debenza implica una progressività nella formazione della

platea dei contribuenti, con la conseguenza che, come all'inizio, la non redazione del perimetro di contribuenza può significare che la platea dei soggetti a contributo si identifica con l'area del comprensorio, così, alla fine delle opere, si possono avere messe a punto soggettive e con l'ulteriore conseguenza che, in difetto dell'adozione del perimetro di contribuenza - che delimita la platea dei contribuenti - la ripartizione è effettuata, sempre con riferimento al beneficio conseguito, fra i proprietari degli immobili siti nel comprensorio di bonifica. Ma se l'adozione del perimetro di contribuenza non è indispensabile per imporre legittimamente i tributi consortili, lo è, però, ai fini dell'operatività dell'inversione dell'onere della prova nel processo tributario eventualmente instaurato.

La trascrizione

Una volta adottato il Perimetro di contribuenza come atto autonomo e distinto dal Piano di Classifica, bisogna chiedersi se per l'operatività del principio di inversione dell'onere della prova nel processo avente ad oggetto la verifica della sussistenza dell'obbligo contributivo sia o meno necessaria la trascrizione del medesimo nella conservatoria dei registri immobiliari.

Anche sul punto la giurisprudenza della Suprema Corte – superato un primo orientamento che ne prevedeva la necessità – ha chiarito che la trascrizione del perimetro ha efficacia di mera pubblicità/notizia, sicché giammai dalla mancata trascrizione potrebbe derivare l'inopponibilità ai consorziati della inclusione degli immobili nel perimetro di contribuenza e la illegittimità conseguente dell'imposizione contributiva.

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.

Sul punto vale la pena richiamare la sentenza della **Suprema Corte n. 13169 dell'11 giugno 2014**, in cui si legge: *Come questa Corte ha già avuto occasione di chiarire, "In tema di pianificazione territoriale degli interventi in materia di bonifica, la trascrizione del provvedimento di perimetrazione della contribuenza prevista dal R.D. n. 215 del 1933, art. 10, comma 2, derivando l'effetto dell'opponibilità degli atti ai terzi direttamente dalla legge, che prevede la costituzione dell'onere reale e la connessa prestazione patrimoniale vincolata all'utilità fondiaria, assolve esclusivamente alla funzione di mera pubblicità - notizia, in quanto adempimento di natura meramente dichiarativa, diretto a soddisfare l'esigenza della localizzazione degli interventi di bonifica ed a rendere pubblico il perimetro di contribuenza".*

Ed il cerchio si chiude laddove si legga l'ancor più recente arresto della **Corte di Cassazione del 27 giugno 2014 n. 14708**, in cui si legge: *Il vantaggio deve essere conseguito o conseguibile a causa della bonifica, e tale da tradursi, cioè, in una "qualità" del fondo.*

Tuttavia è sostanzialmente pacifico, nella giurisprudenza di questa Corte, che l'ente impositore è esonerato dalla prova del beneficio le volte in cui vi sia un Piano di classifica - approvato dalla competente autorità regionale - recante i criteri di riparto della contribuenza degli immobili compresi sia nel perimetro consortile, sia nel comprensorio di bonifica (v. per tutte Cass. n. 4671-12; n. 5234-12; n. 5237-12 e molte altre, tutte nel solco di sez. un. n. 26009-08

e di sez. un. 11722-10).

In tal senso non può essere condivisa la diversa isolata affermazione rinveniente in Cass. n. 13272-13, secondo cui sarebbe necessario individuare altresì i vantaggi fondiari immediati e diretti, a onere del consorzio, nonostante l'avvenuta approvazione di un piano di classifica.

Va ribadito che, laddove esista il Piano di Classifica e l'immobile del contribuente vi rientri, non è necessario neppure che il Consorzio fornisca la prova di aver adempiuto a quanto indicato nel piano medesimo, in quanto il vantaggio diretto e immediato, per il fondo del consorziato, è da reputarsi presunto in ragione della pacifica comprensione dell'immobile nel perimetro di intervento consortile e dell'avvenuta approvazione del suddetto Piano.

Alcune Regioni (tra cui la Campania, la Lombardia, la Sardegna e l'Umbria), hanno, poi, previsto il superamento della trascrizione nella Conservatoria dei registri immobiliari, sostituendola con la pubblicazione nel B.U.R. - Bollettino Ufficiale della Regione: ciò è stato possibile poiché, in conseguenza dell'attribuzione della potestà normativa nella materia della bonifica, le Regioni ben possono prevedere forme di pubblicità legale diverse, purché idonee al raggiungimento dello scopo (Cass. 10.05.2012, n. 7364).

Il Piano Generale di Bonifica quale atto presupposto al Piano di Classifica

Una recente sentenza della **Sezione Tributaria della Suprema Corte - la n. 2241 dei 2.12.2014-6.2.2015** – impone di trattare un ulteriore profilo attinente al rapporto intercorrente tra il Piano Generale di Bonifica e il Piano di Classifica.

La sentenza è stata emessa in un giudizio in cui il contribuente aveva impugnato, in uno con l'atto impositivo del tributo, anche il Piano di Classifica del Consorzio, adducendo l'illegittimità dello stesso per non essere stato preceduto dall'adozione del Piano Generale di Bonifica prescritto dagli artt.8 e 9 della L.R. Toscana n. 34 del 1994 (ora abrogata dalla L.R. 27.12.2012 n. 79).

Detti articoli, invero, statuivano che L'attività di bonifica è svolta, per ciascun comprensorio, secondo le previsioni del piano generale di bonifica il quale a) definisce le linee di intervento della bonifica nel comprensorio; b) individua le opere di bonifica da realizzare, ai sensi dell'art. 3 e dell'art. 4, indicandone la priorità; c) stabilisce gli indirizzi per gli interventi di miglioramento fondiario da parte di privati.

Con tale pronuncia la Corte di Cassazione ha ritenuto che la mancata adozione di un Piano Generale di Bonifica – laddove esso sia previsto dalla Legge Regionale – costituisce un valido motivo di impugnazione del Piano di Classifica, cui consegue – in ambito processuale – la inoperatività dell'inversione dell'onere della prova a carico del Contribuente.

La Corte ha evidenziato che *il consorzio aveva fin dall'inizio eccepito giustappunto l'illegittimità del piano di classifica, sull'essenziale presupposto che esso non era stato preceduto dalla predisposizione di un piano generale di bonifica il quale definendo le linee di intervento della bonifica sul territorio, doveva individuare le opere di bonifica da realizzare, stabilendo gli interventi di miglioramento fondiario per i privati e ha ritenuto che eccependo che il consorzio non aveva elaborato alcun piano generale, il consorzio nella sostanza aveva contestato proprio il piano di classifica così come predisposto dal Consorzio.*

Ebbene, la Corte ha evidenziato – con la pronuncia che precede – la necessità di adottare il Piano Generale di Bonifica, ove ciò sia previsto dalla Legge Regionale: così come anche per il Perimetro di contribuenza, la mancata adozione del Piano Generale non influenza la legittimità dell'imposizione contributiva, ma incide unicamente sull'operatività del principio dell'inversione dell'onere della prova: *E opportuno aggiungere che il piano di classifica può certamente evidenziare l'avvenuto compimento di opere non previamente definite dalle linee di intervento della bonifica generale, le quali si siano rese necessarie per la salvaguarda del miglioramento fondiario. E in tal senso il piano di classifica può supplire alla mancata previsione delle medesime opere nel piano generale di bonifica ... Tuttavia in questo caso è onere del Consorzio fornire la prova, oltre che ovviamente, della effettività delle opere eseguite, soprattutto del vantaggio diretto e specifico che da tali opere sia derivato per il fondo del consorzio.*

Alla luce di tale sentenza, si pone come pressante la necessità di adottare i Piani Generali di Bonifica secondo le previsioni di ciascuna legge regionale, nella consapevolezza che laddove e finché ciò non sia stato fatto, il Consorzio sarà chiamato a dimostrare in giudizio la legittimità del potere impositivo ogniqualvolta il contribuente abbia impugnato, in uno con la cartella esattoriale, anche il Piano di Classifica.