

Svolgimento del processo

Con citazione del 12 agosto 1981 Aurelio Snidero e Renato Piani, proprietari di fabbricati nel Comune di Cervignano, convenivano dinanzi al Tribunale di Udine il Consorzio di Bonifica della Bassa Friulana, per sentir dichiarare non dovuti i contributi di cui alla cartelle esattoriali prodotte, con conseguente condanna del Consorzio alla restituzione di quanto percepito, oltre interessi e maggior danno da svalutazione monetaria.

A fondamento della domanda esponevano che le cartelle non erano state precedute da alcun accertamento; che non era dato comprendere il criterio seguito per quantificare il contributo; che soggetti alla contribuzione erano soltanto i terreni e non anche i fabbricati; che i fabbricati di loro rispettiva proprietà non avevano tratto alcun beneficio dalle opere di bonifica.

Il Consorzio convenuto resisteva alla domanda. Con sentenza del 12 febbraio 1990 il Tribunale le accoglieva; su appello del Consorzio, la Corte d'appello di Trieste, con sentenza dell'8 giugno 1992, in riforma dell'impugnata sentenza, respingeva le domande dello Snidero e del Piani, osservando:

- che né l'art. 860 c.c. né l'art. 10 del t.u. n. 215 del 1933 autorizzano distinzioni fra proprietà urbana ed agricola, ponendo entrambi l'obbligo di contribuzione a carico dei proprietari di tutti i beni immobili situati nel comprensorio e che traggono beneficio dalla bonifica;
- che sia i benefici diretti che quelli indiretti integrano vantaggi giustificativi dell'obbligo di contribuzione; l'elemento differenziale, del tutto ininfluente ai fini dell'an debeatur, è che nell'un caso il vantaggio è ricollegabile direttamente alla funzione specifica e primaria delle opere di bonifica, mentre nell'altro deriva da utilità accessorie che dette opere sono suscettibili di fornire in aggiunta a quelle connesse alla funzione specifica ed imprescindibile;
- che era onere del Consorzio di fornire la prova della ricorrenza dei presupposti dell'obbligo di contribuzione;
- che, in linea di fatto, occorreva stabilire se i fabbricati degli appellati traevano o meno un qualche vantaggio, diretto o indiretto, dalle opere del consorzio;
- che al quesito andava data risposta affermativa, tenuto conto che dall'espletata consulenza era risultato che con l'arginatura dei fiumi e con la costruzione ed il potenziamento degli impianti idrovori era stato regolarizzato il deflusso delle acque sorgive e meteoriche ed era stato garantito all'intero bacino lo scolo di tali acque e di quelle d'apporto urbano; che i fabbricati del Piani e dello Snidero utilizzavano, altresì, per lo scarico delle acque, con immissione diretta o tramite fognatura comunale dei corsi dei fiumi Ausa e Taglio e della Roggia Fredda Piccola, la cui manutenzione ed esercizio erano demandati al Consorzio;
- che era indubbio che gli immobili degli appellati avevano tratto vantaggi dalla sistemazione idraulica del comprensorio in cui erano situati, essendo derivato da detta sistemazione un netto miglioramento delle condizioni igieniche ed ambientali di tutta la zona del cervignanese, circondata in passato da zone acquitrinose che incidevano negativamente su dette condizioni.

Avverso la suddetta sentenza lo Snidero ed il Piani hanno proposto ricorso per cassazione, illustrato con memorie; il Consorzio ha resistito con controricorso, proponendo altresì ricorso incidentale condizionato, illustrati con memorie.

Motivi della decisione

I due ricorsi vanno riuniti, ai sensi dell'art. 335 c.p.c.

1) Col primo motivo i ricorrenti principali denunciano la violazione degli artt. 11, 13 e 59 del R.D. 13 febbraio 1933, n. 215, degli artt. 860 e 861, c.c., nonché dell'art. 44, Cost., sostenendo che debba escludersi l'assoggettabilità a contributi dei fabbricati civili siti in un centro urbano, perché:

- gli artt. 11 e 59 del R.D. n. 215 del 1933 pongono il contributo a carico dei proprietari consorziati; l'art. 13 precisa che i consorzi sono costituiti dai proprietari dei terreni da bonificare; cosicché i proprietari consorziati assoggettabili a contributo ai sensi degli artt. 11 e 59 non possono essere che i proprietari dei terreni di cui all'art. 13;
- l'art. 861, c.c. rinvia all'articolo precedente; e poiché è certo che le opere di cui all'art. 861, c.c. sono ad esclusivo carico dei proprietari dei terreni, anche i proprietari di cui all'art. 860, c.c. non possono che appartenere alla categoria dei proprietari di terreni;
- anche l'art. 44, Cost., che sancisce la strumentalità delle opere di bonifica all'esercizio dell'attività agricola, conforta la tesi esposta;
- non giovano i richiami contenuti nella sentenza impugnata: la sentenza 7302/83 riguarda i contributi per opere idrauliche, che possono essere finalizzate a favore dei fabbricati urbani; la sentenza 877/84, riguarda contributi su una masseria; la sentenza n. 183 del 1979, riguarda impianti dell'Enel, facenti parte del terreno agricolo bonificato.

Col secondo motivo i ricorrenti denunciano l'erronea applicazione degli artt. 11, 13 e 59 del R.D. n. 215 del 1933 e dell'art. 860, c.c.; violazione dell'art. 132, n. 4, c.p.c., 360, n. 5, c.p.c. e 118 norme di attuazione; violazione dell'art. 115, c.p.c., osservando che condizione per l'assoggettabilità al contributo di un immobile è che questo tragga dalle opere di bonifica un beneficio concreto, in derivazione causale da quelle opere, e cioè un beneficio particolare.

Il tribunale - ricordano i ricorrenti - rilevato che il c.t.u. si era limitato ad affermare che le opere di bonifica consentivano all'agricoltura uno sviluppo notevole ed ai centri urbani ed all'industria possibilità di insediamenti altrimenti precarie, aveva escluso la sussistenza del beneficio, come risultava anche dalle conclusioni, dove si leggeva che i fabbricati degli attori avrebbero tratto dalle opere consortili benefici indiretti, solo perché rientravano nel comprensorio gestito dal consorzio. In ordine alla motivazione della sentenza d'appello, i ricorrenti osservano che la sua conclusione esclude, per la sua genericità e vaghezza, la possibilità di ritenere la sussistenza, nel caso, di quel beneficio concreto, particolare e casualmente derivante dalle opere di bonifica che è postulato come necessario per giustificare l'imposizione; da nessuna prova risulta che, prima delle opere individuate nella relazione del c.t.u., i fabbricati dei ricorrenti si trovassero in condizioni ed ambiente antigienici; da nessuna prova risulta che prima di quelle opere Cervignano fosse circondata da zone acquitrinose; né ha pregio l'asserzione relativa all'arginatura dei fiumi ed al potenziamento delle idrovore che avrebbe garantito lo scolo delle acque sorgive, meteoriche e d'apporto urbano. A parte che argini ed idrovore riguardano mare, laguna e terreni del basso aquileiese (ben lontano da Cervignano), da nessuna prova risulta che quelle opere abbiano liberato Cervignano ed i fabbricati dei ricorrenti dalla molestia di acque.

Infine, i ricorrenti osservano che, ammesso che il fabbricato dello Snidero ed uno dei due fabbricati Piani scarichino le loro acque nella fognatura comunale e che questa finisca nei fiumi mantenuti dal consorzio, a giovare di quella manutenzione sarebbe il Comune; e manca qualsiasi prova che, da quella manutenzione ed esercizio, i fabbricati traggano un qualsiasi beneficio; né può ritenersi provato che l'altro fabbricato abbia tratto un beneficio dalla manutenzione del fiume Taglio, nel quale un privato non può scaricare le proprie fogne.

Il collegio osserva che il primo motivo è infondato, mentre deve accogliersi il secondo.

Giova esporre due premesse, per circoscrivere in concreto la materia del contendere.

Sotto un primo profilo, è manifestamente irrilevante l'eccezione di illegittimità costituzionale (sollevata in udienza dai ricorrenti) dalle leggi regionali Friuli-Venezia Giulia 18 ottobre 1967, n. 22 e 14 agosto 1969, n. 29, per preteso contrasto con gli artt. 23, 53, 42 e 117, Cost.

Invero, la prima legge, agli artt. 18, 19, 20, 21 e 23 si limita a regolare la procedura e ad individuare le autorità regionali competenti per la classificazione dei comprensori bonifica, per l'approvazione dei piani generali di massima e dei programmi annuali delle opere, la seconda legge modifica gli

artt. 18 e 23 della legge del 1967. Ma la procedura suddetta (come meglio si dirà infra) non è in contestazione nella presente causa, nella quale devono considerarsi i principi generali contenuti nel R.D. 13 febbraio 1933, n. 215, sull'obbligo di contribuzione, applicabili nella Regione Friuli-Venezia Giulia fino a quando non è entrata in vigore la legge regionale 11 giugno 1983, n. 44, che non può riguardare i contributi di cui è causa, anteriori al 1983.

Pertanto, poiché le leggi regionali del 1967 e del 1969 non hanno alcuna incidenza sull'esame del ricorso, la questione della loro pretesa illegittimità costituzionale è irrilevante.

Sotto un diverso profilo, si osserva che la difesa del consorzio ha sottolineato che esisterebbe un contrasto fra le sentenze della I sezione n. 7322 e n. 7511 del 1993 e l'insegnamento di queste sezioni unite, contenuto nelle sentenze n. 4833 del 1981, n. 183 del 1979, cit., e n. 877 del 1984, cit., perché le sentenze del 1993 (a parte l'affermazione secondo cui non sarebbero ammissibili accertamenti tecnici in sede giudiziale, sul presupposto del contributo) contengono l'affermazione della necessità di tre requisiti che, invece, non sono mai stati ritenuti necessari dalla giurisprudenza anteriore, la quale ha ritenuto sufficiente i due soli presupposti dell'inclusione dell'immobile nel comprensorio di bonifica e dell'esistenza del beneficio.

I suddetti tre ulteriori requisiti sarebbero: a) la determinazione del perimetro di contribuenza; b) la necessità che l'individuazione dei soggetti tenuti alla contribuzione sia effettuata in via preventiva rispetto all'esecuzione dell'opera o dell'intervento di bonifica; c) la necessità che l'imposizione sia effettuata mediante l'accertamento del beneficio con riguardo ad ogni singolo immobile.

Il collegio osserva che tutta la suddetta problematica è totalmente estranea al presente ricorso e non può essere esaminata d'ufficio, perché in questa sede la materia del contendere è limitata alle questioni prospettate in sede di merito ed ai motivi dei ricorsi, che non attengono affatto ai suddetti requisiti; giova, d'altra parte, sottolineare che non solo non è stata mai contestata l'ammissibilità di un'indagine tecnica, in sede giudiziale, ma che essa è stata estesa - senza alcuna opposizione - all'accertamento delle modalità in concreto della procedura impositiva, riconosciuta regolare sotto l'aspetto formale (a cui appartengono i requisiti contestati con la memoria del consorzio), senza che sul suddetto profilo formale sia stata mai sollevata alcuna contestazione. Quest'ultima riguarda soltanto il presupposto sostanziale del contributo, in ragione dell'inclusione o meno dell'immobile nella categoria di quelli assoggettabili, per le sue caratteristiche obiettive (essere esso un immobile urbano o agricolo) e per l'esistenza o meno del beneficio di cui all'art. 10 del R.D. n. 215.

Delimitato, in tal modo, l'oggetto della presente decisione, si osserva che la natura agricola od extra-agricola del fondo è ininfluente, ai fini della legittimità dell'imposizione (da ultimo, Cass. n. 4144 del 1996). Invero, la contraria opinione si basa su fragili basi testuali e su una concezione della bonifica intesa come inerente soltanto alla valorizzazione agricola dei suoli, che è sicuramente da ripudiare (cfr. Corte cost. 24 febbraio 1992, n. 66), perché non è possibile - nell'assetto del territorio del comprensorio di bonifica - distinguere gli immobili a cui fa cenno l'art. 10 del R.D. n. 215 del 1933, a seconda che essi abbiano destinazione agricola o meno, quasi che un argine od un canale di scolo (ad esempio) siano destinati a difendere dall'eccesso di acque solo gli immobili agricoli e non quelli che (magari originariamente tali) sono stati poi convertiti in immobili a destinazione industriale o civile, in ragione di noti fenomeni socio-economici, attinenti alle modifiche degli insediamenti delle popolazioni. L'equilibrio idraulico del territorio lo coinvolge nella sua interezza ed il beneficio tratto dalla bonifica - se veramente esiste - non dipende affatto dal carattere agrario del fondo, purché esso sia appartenente al comprensorio, ma da altri elementi, che sono quelli che la giurisprudenza e la maggioranza della dottrina hanno sempre ritenuto necessari.

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.

La nozione di vantaggio contenuta nel T.U. della bonifica non può essere tratta da altri testi normativi, quale l'art. 18 del T.U. n. 523 del 1904, sulle opere idrauliche, che menziona l'utile diretto o «indiretto». Il beneficio derivante dalla bonifica non è provato dalla pura e semplice inclusione del bene nel comprensorio, pur potendo essere potenziale o futuro (Cass. n. 877 del 1984), perché 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 (vedi sopra) 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 (anche se ripetuto per una pluralità di fondi) del vantaggio stesso.

Non rileva il beneficio complessivo che deriva dall'esecuzione di tutte le opere di bonifica, destinate a fini di interesse generale; non rileva il miglioramento complessivo dell'igiene e della salubrità dell'aria; 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.**

La sentenza impugnata non ha fatto corretta applicazione di tali principi, perché ha identificato il beneficio degli immobili dei ricorrenti sotto due profili, entrambi irrilevanti.

Il primo è quello secondo cui il vantaggio è derivato dalla sistemazione idraulica del territorio, che ha portato un netto miglioramento delle condizioni igieniche ed ambientali di tutta la zona del cervignanese, circondata in passato da zone acquitrinose che incidevano negativamente su dette condizioni, con ciò adottando un criterio che non è corretto, perché basato sulla sufficienza di un vantaggio indiretto o generico.

L'indagine ha riguardato l'arginatura dei fiumi e la costruzione ed il potenziamento degli impianti idrovori, mediante i quali è stato regolarizzato il deflusso delle acque sorgive e meteoriche ed è stato garantito all'intero bacino lo scolo di tali acque e di quelle d'apporto urbano; ma non ha riguardato, in concreto, gli immobili di cui è causa, dato che non risulta dalla sentenza perché i vantaggi di tutta l'ampia zona del comprensorio siano anche vantaggi specifici e particolari dei suddetti immobili.

Quanto al secondo profilo (utilizzazione dei corsi dei fiumi Ausa e Taglio e della Roggia Fredda piccola, la cui manutenzione ed esercizio sono demandati al consorzio) per lo scarico delle acque, con immissione diretta o tramite fognatura comunale, la sentenza impugnata non ha tenuto presente che doveva prendere in esame non la situazione di fatto pura e semplice, ma quale era disciplinata (all'epoca, prima dell'entrata in vigore della legge 5 gennaio 1994, n. 36, in materia di risorse idriche) dal R.D. 8 maggio 1904, n. 360, dalla legge 10 maggio 1976, n. 319, dalla legge 24 dicembre 1979, n. 650 e dal D.L. 28 febbraio 1981, n. 38, convertito in legge 23 aprile 1981, n. 153. Si tratta di un sistema molto complesso, di cui - ai fini della presente decisione - è sufficiente indicare i principi salienti:

- a) i servizi pubblici di fognatura e scarico delle acque sono gestiti dai Comuni, dai consorzi intercomunali, dalle Comunità montane, dai consorzi regionali nelle Regioni a statuto speciale o dai consorzi per le aree di sviluppo industriale nel Mezzogiorno (art. 9 della legge n. 650 del 1979) che modifica l'art. 6 della legge n. 319 del 1976;
- b) il pagamento del suddetto servizio, da parte degli utenti, è effettuato ai citati enti gestori fra i quali, quindi, non sono compresi i consorzi di bonifica (art. 16 della legge n. 319 del 1976, modif. da art. 3 del D.L. n. 38 del 1981 convertito in legge n. 153 del 1981);
- c) l'art. 17-bis legge n. 319 del 1976 (aggiunto con l'art. 3 del D.L. n. 38 del 1981, convertito in legge n. 153 del 1981, prevede, peraltro, che, «qualora il servizio di fognatura e di depurazione siano gestiti da enti diversi, il canone o diritto è applicato e riscosso dall'ente che gestisce il

servizio di fognatura, il quale provvede ad attribuire la parte relativa al servizio di depurazione all'ente che gestisce quest'ultimo servizio»).

Il giudice del merito avrebbe dovuto accertare, in relazione alle annualità di contributi di cui è causa, se essi potessero ricadere (ratione temporis) nell'ambito della suddetta legge del 1981, e se i contributi stessi potessero pertanto - almeno in parte - riferirsi ad un servizio di fognatura gestito effettivamente dal consorzio.

Per quanto riguarda l'immissione nei corsi d'acqua (ricadenti nella manutenzione da parte del consorzio) «tramite fognatura comunale è invece evidente che un rapporto di contribuenza poteva istituirsi solo col comune, che a sua volta - se mai - avrebbe dovuto pagare un canone al consorzio, anche a tenore del regolamento n. 368 del 1904».

Resta fuori dall'esame di questa corte il sistema che risulta da leggi più recenti, del 1994 e del 1995, che non possono applicarsi ai contributi che sono oggetto di questa causa.

L'accoglimento del secondo motivo del ricorso principale, rende necessario l'esame del ricorso incidentale del consorzio, con il quale si denuncia la violazione del principio della presunzione di legittimità degli atti amministrativi; la violazione e falsa applicazione degli artt. 10 ss. del R.D. n. 215 del 1933 nonché dell'art. 23, Cost., ed infine la violazione delle regole sul riparto dell'onere della prova (art. 360, n. 3, c.p.c.).

Osserva il consorzio che unico presupposto necessario all'imposizione era una serie di atti amministrativi, per cui l'onere della prova in ordine al beneficio conseguibili incombeva sul singolo che si assumeva gravato dal provvedimento assolutamente illegittimo; inoltre, il richiamo all'art. 23, Cost. è fuori luogo, perché l'imposizione avviene in base all'art. 10 del R.D. n. 215 del 1933.

Il ricorso incidentale è infondato, perché, sebbene l'iniziativa dell'azione in giudizio provenga dal soggetto debitore, contro il quale l'ente pubblico fa valere una pretesa esecutoria (ruolo di contribuzione), è evidente, da un canto, che di fronte all'a.g.o. non esiste alcuna presunzione di legittimità dell'atto amministrativo d'imposizione e, dall'altro, che, l'onere dei fatti costitutivi della pretesa incombe sull'ente creditore (Cass. 2990/79; 1937/81; 3023/83). Tra tali fatti costitutivi è preminente - nella specie - l'esistenza del beneficio dipendente dalla bonifica, a tenore dell'art. 10 del R.D. n. 215 del 1933, che pertanto - in caso di contestazione - deve essere provato dal consorzio.

Il giudice di rinvio si designa in altra sezione della Corte d'Appello di Trieste la quale provvederà anche sulle spese del giudizio di cassazione.

P.Q.M.

La Corte di Cassazione riunisce i ricorsi; rigetta il primo motivo del ricorso principale; ne accoglie il secondo; rigetta il ricorso incidentale; cassa la sentenza impugnata e rinvia ad altra sezione della Corte d'appello di Trieste, anche per le spese del giudizio di cassazione.

Così deciso in Roma il 23 maggio 1996.