

## Svolgimento del processo

...(Omissis)

Con citazione notificata il 19 ottobre 1983 il Monte dei Paschi di Siena conveniva in giudizio innanzi al Tribunale di Latina il Consorzio della Bonifica di Latina, esponendo di essere proprietario, nei Comuni di Latina, Sabaudia, Aprilia e San Felice Circeo, di fabbricati urbani per i quali il predetto Consorzio aveva intimato il pagamento di contributi relativamente agli anni 1978-1983, per complessive L. 8.192.136.

Ciò premesso, l'attore chiedeva la declaratoria di illegittimità dell'intimazione e la condanna dell'ente impositore al rimborso delle somme riscosse. Il Consorzio, nel costituirsi, contestava la fondatezza della pretesa.

Il Tribunale di Latina rigettava la domanda e tale pronuncia - impugnata dal Monte dei Paschi di Siena, il quale contestava il potere impositivo del Consorzio per mancanza di previa delimitazione del perimetro di contribuenza e per essere i beni, assoggettati a contributo, fabbricati e non terreni - era confermata dalla Corte d'Appello, di Roma, con sentenza 4 ottobre 1993.

A sostegno della decisione il giudice del gravame osservava:

- che il potere impositivo del Consorzio discende direttamente dalla legge, in particolare, dall'art. 860 c.c. e dall'art. 10, comma 1, R.D. 13 febbraio 1933, n. 215, i quali richiedono, come presupposti, unicamente la qualità di proprietari di immobili inclusi nel comprensorio di bonifica e la configurabilità di un vantaggio sia pure potenziale, in derivazione causale dall'opera di bonifica;
- che solo in relazione alla possibilità che non tutti i beni, siti nel comprensorio, traggano vantaggio da questi, l'art. 3 del R.D. n. 215 del 1933 prevede che, con D.M., vengano distintamente delimitati il c.d. comprensorio di bonifica ed "il territorio gravato dall'onere di contributo", che poi l'art. 10, comma 2, R.D. n. 215 del 1933 cit. denomina "perimetro di contribuenza", stabilendo che esso va "reso pubblico col mezzo della trascrizione";
- che, conseguentemente, ove non ricada nel perimetro di contribuenza, un bene deve ritenersi non soggetto a contributo anche se situato nel comprensorio di bonifica, essendo relativamente ad esso già esclusa dalla pubblica amministrazione l'esistenza del beneficio cui la contribuzione è condizionata;
- che tale delimitazione, lungi dal porsi come presupposto e tanto meno come titolo dell'obbligo di contributo, costituisce soltanto un elemento delimitativo del potere di imposizione rispetto all'ambito del comprensorio, con la conseguenza che, ove manchi il decreto ministeriale determinativo del perimetro di contribuenza, non solo non viene meno l'obbligo di contributo, ma, si ha coincidenza fra estensione territoriale di questo e comprensorio di bonifica;
- che ricadendo i beni del Monte dei Paschi nel territorio del Consorzio - come deve ritenersi pacifico (al di là delle generiche contestazioni dell'appellante) - bene era stato esercitato il potere impositivo;
- che l'obbligo di contributo non poteva essere escluso per i fabbricati urbani, sia perché la distinzione non è presente nella legge (gli artt. 860 e 861 c.c. parlano di beni immobili), sia perché l'art. 10 del R.D. n. 215 del 1933 include fra quelli gravati dal contributo i beni di pertinenza dello Stato, delle Province e dei Comuni, quindi anche le strade ordinarie e ferrate, gli aeroporti, ecc., per certo non riconducibili alla nozione di proprietà agraria;
- che la soluzione legislativa aveva, peraltro, un fondamento di ragione, non potendo escludersi che anche gli immobili urbani ricevono benefici dalle opere di bonifica, quanto meno indiretti e sia pure, nella generalità dei casi, inferiori a quelli di cui usufruiscono i terreni agricoli.

Avverso questa sentenza ha proposto ricorso per cassazione, articolato su quattro motivi, il Monte dei Paschi di Siena, cui resiste con controricorso il Consorzio.

Entrambe le parti hanno depositato memorie.

Il ricorso, inizialmente assegnato alla I sezione civile di questa Corte è stato rimesso a queste S.U., per la composizione di un contrasto di giurisprudenza verificatosi nell'ambito delle sezioni semplici.

#### Motivi della decisione

1. Con il primo motivo di ricorso si deduce violazione dell'art. 360, n. 3, c.p.c. per violazione e falsa applicazione di norme di diritto in riferimento agli artt. 3, 10 e 17 del R.D. 13 febbraio 1933, n. 215, per avere la Corte d'Appello negato che il perimetro di contribuenza sia presupposto imprescindibile dell'assoggettamento ai contributi consortili e sostenuto che presupposti sarebbero unicamente la qualità di proprietario di immobili inclusi nel comprensorio di bonifica e la configurabilità di un vantaggio.

Secondo il ricorrente dagli artt. 3 e 10 del R.D. n. 215 del 1933 citato risulta la necessità di un decreto ministeriale reso pubblico con la trascrizione, con la conseguenza che è errato affermare

a) che il perimetro di contribuenza è necessariamente interno al comprensorio di bonifica e

b) che il suo scopo non è quello di stabilire chi deve pagare, ma di esentare chi non deve, e da ciò concludere

c) che se il decreto di delimitazione del perimetro di contribuzione non c'è devono pagare tutti.

Non è vero che il perimetro di contribuenza sia necessariamente interno al comprensorio perché può abbracciare anche terreni al di fuori qualora il beneficio delle opere si espanda oltre i limiti di esso.

Il perimetro di contribuenza è previsto dalla legge in positivo non "come mezzo di contrasto per fare emergere un'altra entità" di tipo negativo, che sarebbe una sorta di area di esenzione ricavata per differenza.

Con il secondo motivo si deduce violazione dell'art. 360 c.p.c., nn. 3 e 5, per violazione e falsa applicazione di norme di diritto in riferimento agli artt. 3, 10 e 17 del R.D. 13 febbraio 1933, n. 215 e per omessa e insufficiente motivazione laddove la sentenza sostiene che "quando manchi il decreto ministeriale, il comprensorio soggetto agli obblighi di bonifica e territorio gravato dall'onere di contributo coincidono, secondo l'id quod plerumque accidit".

Osserva in proposito il ricorrente:

- che il perimetro di contribuenza non può essere desunto nell'assenza di quel decreto ministeriale, che la norma prescrive come unica fonte del perimetro stesso;

- che non si può fare discendere il perimetro di contribuenza del Consorzio di bonifica di Latina da una situazione di fatto generale e, cioè, da ciò che avviene in tutti gli altri consorzi di bonifica italiani;

- che l'assunto di una identità statisticamente prevalente tra perimetro di contribuenza e comprensorio di bonifica sul piano nazionale costituisce affermazione apodittica, indimostrata, contraria alla realtà e comunque colpita da quei vizi di obiettiva deficienza di criterio logico e mancanza di ragioni sufficienti che cadono sotto la sanzione dell'art. 360, n. 5, c.p.c.

1.1. Il primo e il secondo motivo di ricorso, da esaminare congiuntamente - in quanto ripropongono la questione della rilevanza del c.d. perimetro di contribuenza - sono infondati sulla base delle considerazioni che seguono.

Come è noto, in materia, nella giurisprudenza di questa Corte, si rinviene un duplice indirizzo interpretativo.

Secondo il primo e più risalente orientamento, condizioni necessarie e sufficienti per il sorgere dell'obbligo di contribuzione sono la qualità di proprietario di immobili inclusi nel comprensorio di bonifica e la configurabilità di un vantaggio, sia pure potenziale, in derivazione causale con l'opera

di bonifica realizzata dal consorzio (Cass. 6 febbraio 1984, n. 877; Cass. 11 gennaio 1979, n. 183; Cass. 22 aprile 1971, n. 1159).

A tale indirizzo se ne contrappone un altro per il quale per potere pretendere la contribuzione sono necessari tre requisiti e precisamente:

- a) la previa determinazione del perimetro di contribuenza;
- b) la necessità che l'individuazione dei soggetti tenuti alla contribuenza 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 (Cass. 8 luglio 1993, n. 7511).

Nella fattispecie in esame non si pone la questione della natura del vantaggio e del suo accertamento, in quanto la contestazione della banca ricorrente - sia in sede di merito che di legittimità - è basata sull'eccezione, ritenuta assorbente, per la quale non vi è luogo a beneficio in considerazione "della natura di fabbricati e non di terreni degli immobili de quibus".

Le questioni che il Collegio è chiamato a decidere riguardano quindi:

- a) la necessità o meno del c.d. perimetro di contribuenza e l'inserimento in tale perimetro dei beni soggetti a contribuzione, quale condizione necessaria, anche se non sufficiente, perché possa sorgere l'obbligo di contribuzione (motivi 1 e 2);
- b) la sottoponibilità a contribuzione dei beni extra-agricoli (motivo 4, infra n. 3).

Con riferimento alla prima questione ritiene il Collegio di non potere aderire alla ricostruzione operata dalla più recente sentenza del 1993 che dalla previsione, contenuta nell'art. 3 del R.D. 13 febbraio 1933, n. 215, ultimo comma, del c.d. perimetro di contribuenza, trae la conseguenza della sua imprescindibilità ai fini del sorgere dell'obbligo di contribuzione.

La legge n. 215 del 1933 distingue i comprensori soggetti a bonifica in due categorie (art. 2, comma 1, prima parte), stabilendo che la classificazione è effettuata per quelli di 1° categoria con legge e per quelli di 2° categoria con decreto reale (ora: del Capo dello Stato) (art. 3, comma 1).

La stessa legge prevede poi che "con decreto del ministero 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 non sia a totale carico dello Stato, ai sensi del primo comma dell'art. 7 del presente decreto" (art. 3, ultimo comma), aggiungendo che "il perimetro di contribuenza, di cui all'art. 3, è reso pubblico col mezzo della trascrizione" (art. 10, comma 2).

L'art. 10, comma 1, legge n. 215 del 1933 stabilisce - con una norma sostanzialmente ripresa dall'art. 860 c.c. - 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 dalla bonifica, compresi lo Stato, le Province ed i Comuni per i beni di loro pertinenza.

Il successivo art. 11, comma 1, legge n. 215 del 1933 precisa che la ripartizione della quota di spesa fra i proprietari è fatta, in via definitiva, in ragione dei benefici conseguiti per effetto delle opere di bonifica di competenza statale o di singoli gruppi, a se stanti, di esse; e in via provvisoria sulla base di indici approssimativi e presuntivi del beneficio conseguibile.

L'art. 17, comma 1, legge n. 215 del 1933 infine, prevede che la manutenzione e l'esercizio delle opere di competenza statale, sono a carico dei proprietari degli immobili situati entro il perimetro di contribuenza, a partire dalla data della dichiarazione di compimento di ciascun lotto.

Da questi dati normativi emerge:

- che la delimitazione del c.d. perimetro di contribuenza è attività ulteriore rispetto a quella di classificazione dei comprensori di bonifica operata, come si è visto, con legge o con decreto presidenziale, e presuppone un esame particolareggiato delle condizioni ambientali, impossibile, o comunque malagevole, in sede di emanazione del provvedimento di carattere generale;

- che, comunque, il decreto di contribuenza non si presenta come imprescindibile, ove si tenga presente:

a) che i presupposti per il sorgere dell'obbligo di contribuzione sono costituiti dalla ricomprensione degli immobili nel comprensorio in quanto traggono beneficio dalla bonifica e

b) che per l'adozione del decreto ministeriale non è previsto alcun termine;

- che la previsione, nell'art. 11, legge n. 215 del 1933, di un momento provvisorio e di un momento definitivo nella determinazione dell'area di debenza implica una idea di 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;

- che la ricomprensione degli immobili nel perimetro di contribuenza, quale condizione per sottoporre i proprietari degli stessi al pagamento - per quanto riguarda la manutenzione e l'esercizio delle opere di competenza statale - esonera dall'onere della prova del beneficio ricavato

- anche in considerazione del fatto che tale accertamento viene fatto, in concreto, ai sensi dell'art. 11, comma 1, legge n. 215 del 1933 - ma non esclude che in mancanza del decreto ministeriale la contribuzione sia pretesa per il fatto di essere l'immobile, gravato dall'onere, situato nel comprensorio di bonifica.

Estranea alla controversia in esame - in relazione alla quale è pacifico che il perimetro di contribuenza non è stato determinato - è la questione se tale perimetro possa o meno comprendere immobili situati al di fuori del comprensorio di bonifica.

Quanto precede è sufficiente per il rigetto dei primi due motivi di ricorso.

2. Con il terzo motivo si deduce violazione dell'art. 360, n. 5, c.p.c. per omessa e insufficiente motivazione circa la pretesa non contestazione e, quindi, la pacificità della ricomprensione dei beni del ricorrente nel comprensorio di bonifica, malgrado il Monte dei Paschi avesse sostenuto che i beni in questione non ricadevano né nel comprensorio, né nel perimetro di contribuenza.

2.1. Il motivo di censura è inammissibile.

L'apprezzamento del giudice di merito, che ritiene non contestata una circostanza di causa, per costante giurisprudenza, non è sindacabile in sede di legittimità, anche se l'apprezzamento stesso sia frutto di un travisamento dei fatti non costituendo un errore del genere motivo di ricorso per cassazione, ma potendo esso, eventualmente, dare soltanto luogo ad impugnazione per revocazione ai sensi dell'art. 395, n. 4, c.p.c. (ex plurimis: Cass. 10 luglio 1968, n. 2407; Cass. 12 dicembre 1970, n. 2642; Cass. 27 marzo 1972, n. 986; Cass. 29 gennaio 1975, n. 357; Cass. 19 luglio 1980, n. 4741).

3. Con il quarto motivo si deduce violazione dell'art. 360, n. 3, c.p.c., per violazione e falsa applicazione dell'art. 860 c.c., dell'art. 3, dell'art. 59 del R.D. n. 215 del 1933 e di tutto il sistema di norme relative alla bonifica per avere la sentenza impugnata negato l'estraneità dei fabbricati urbani al dettato sulla bonifica.

Allo scopo di dimostrare l'assunto, il ricorrente espone un lungo elenco di dati normativi dai quali emergerebbe che gli immobili urbani non possono, per definizione, ricevere un "beneficio speciale" o "particolare aggiuntivo", dal momento che l'unico beneficio della bonifica riguarda i terreni.

3.1. Anche tale motivo è infondato.

La giurisprudenza di queste S.U. - confortata anche da autorevole dottrina - è infatti costante nel ritenere che la natura agricola od extra-agricola del fondo è ininfluenza ai fini della legittimità

dell'imposizione. "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 (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" (così, esattamente, in motivazione, Cass. S.U. 14 ottobre 1996, n. 8960. Nello stesso senso, per l'irrelevanza della destinazione agricola o extra-agricola del bene Cass. 4 maggio 1996, n. 4144; Cass. S.U. 8 luglio 1993, n. 7511; Cass. 9 ottobre 1992, n. 11018; Cass. S.U. 11 gennaio 1979, n. 183).

Inducono a tali conclusioni, che il Collegio condivide, sia l'art. 860 c.c. che parla genericamente di beni situati nel comprensorio di bonifica, senza alcuna possibilità di distinzione fra proprietà urbana e proprietà fondiaria, sia l'art. 10 del R.D. n. 215 del 1933, che include tra quelli gravati i "beni di pertinenza dello Stato, delle Province e dei Comuni", mentre tutti gli argomenti di carattere testuale addotti dalla difesa del ricorrente, seppure possono deporre nel senso che, a taluni effetti, si privilegiano e si sottopongono a contribuzione i beni agricoli, non escludono in alcun modo che - nel concorso delle condizioni volute dalla legge - anche i fabbricati urbani sono soggetti a contribuzione.

Ciò è sufficiente per il rigetto del motivo.

4. Concludendo si deve quindi ritenere che, ai sensi del R.D. 13 febbraio 1933, n. 215, la mancata emanazione del decreto ministeriale di determinazione del perimetro di contribuzione non esclude l'obbligo di contribuzione nei confronti dei proprietari degli immobili siti nel comprensorio di bonifica, indipendente dalla natura agricola o extra-agricola dei beni, che dalla bonifica ricevono vantaggio.

Il ricorso va integralmente respinto.

L'esistenza del contrasto di giurisprudenza ora composto giustifica la compensazione, fra le parti, delle spese di questa fase di giudizio;

P.Q.M.

La Corte di cassazione, a sezioni unite, rigetta il ricorso e compensa fra le parti le spese di questa fase di giudizio.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite civili, il giorno 21 febbraio 1995.