

E' incostituzionale la norma che impone il contributo consortile indipendentemente dal beneficio fondiario

Autore: Villani Maurizio

In: Diritto civile e commerciale

a cura degli avv.ti Lucia Morciano e Maurizio Villani

Corte Costituzionale n. 188/2018

1. Normativa di riferimento
2. Disciplina consorzi di bonifica
3. Presupposti dell'imposizione consorziale
4. Orientamenti della giurisprudenza di legittimità in tema di presupposti di imponibilità del contributo consortile
5. Consorzi di bonifica: incostituzionale la norma che impone il contributo indipendentemente dal beneficio fondiario (Corte Cost. 19 ottobre 2018, n. 188).
 - 5.1. Principio di diritto
 - 5.2. Il caso
 - 5.3. Questione di legittimità sollevata dal giudice a quo
 - 5.4. La decisione

1. Normativa di riferimento

Il dato normativo generale in materia di contributi dovuti ai consorzi di bonifica, è dettata dall'art. 860 c.c., che così enuncia: "I proprietari dei beni situati entro il perimetro del comprensorio sono obbligati a contribuire nella spesa necessaria per l'esecuzione, la manutenzione e l'esercizio delle opere in ragione del beneficio che traggono dalla bonifica" e dal R. D. 13 febbraio 1933, n. 215, recante "Nuove norme per la bonifica integrale"; Tale materia, altresì, rientra nella competenza della legislazione regionale (art. 117 Cost.).

2. Disciplina consorzi di bonifica

I **Consorzi di Bonifica**, i cui ambiti territoriali sono definiti con riferimento ai bacini idrografici, garantiscono una efficace funzione di presidio e di tutela territoriale grazie alla loro presenza sul

territorio; sono enti economici di diritto pubblico, amministrati dagli stessi consorziati, che coordinano interventi pubblici e privati nel settore delle opere idrauliche e dell'irrigazione.

L'attività di bonifica del territorio e di manutenzione dello stesso è disciplinata, come anzi detto, dal vetusto, e ancora vigente, R. D. 13 febbraio 1933, n. 215, recante "Nuove norme per la bonifica integrale", che statuisce che i proprietari degli immobili siti nel comprensorio che traggono beneficio dalla bonifica sono tenuti alla contribuzione delle opere di competenza che non siano a totale carico dello Stato.

Al predetto Regio Decreto si rifanno gli artt. 857-865 del Codice Civile; con le norme in esame il legislatore stabilisce che possono essere dichiarati soggetti a bonifica, per il conseguimento di fini igienici, demografici, economici o di altri fini sociali, i terreni che si trovano in un comprensorio, in cui insistono laghi, stagni, paludi e terre paludose, ovvero costituito da terreni montani dissestati nei riguardi idrogeologici e forestali, o da terreni estensivamente coltivati per gravi cause d'ordine fisico o sociale, i quali siano suscettibili di una radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo. A tal fine è prevista la creazione di Consorzi tra i proprietari dei beni situati entro il perimetro del comprensorio per l'esecuzione la manutenzione e l'esercizio delle opere di bonifica o tra enti locali per la gestione di uno o più servizi e per l'esercizio associato di funzioni.

Predetti consorzi si caratterizzano per essere soggetti autonomi rispetto ai loro partecipanti e, a seconda che esista o meno un piano generale di **bonifica**, possono distinguersi in Consorzi di bonifica in senso proprio (aventi la natura di persone giuridiche pubbliche) ovvero Consorzi di miglioramento fondiario (aventi la natura di persone giuridiche private, salvo che siano riconducibili ad un interesse nazionale per la vastità del territorio o per l'importanza delle loro funzioni).

L'**art. 860 c.c.** dispone che, i proprietari dei beni situati entro il **perimetro del comprensorio** sono obbligati a contribuire nella spesa necessaria per l'esecuzione la manutenzione e l'esercizio delle opere in ragione del beneficio che traggono dalla bonifica.

In sintesi, pertanto, le finalità dei Consorzi di bonifica sono:

- la difesa dalle esondazioni per la sicurezza della campagna e della città;
- l'irrigazione e la razionale utilizzazione del bene acqua ad usi plurimi;
- la difesa del suolo nei territori di collina e montagna;
- la vigilanza sul territorio;
- la partecipazione all'azione di pianificazione territoriale.

In riferimento alla disciplina dei Consorzi di bonifica, a tal proposito occorre dare definizione del piano di bonifica, piano di classifica, piano di riparto e del contributo di bonifica:

3. Presupposti dell'imposizione consorziale

Secondo la migliore dottrina e un orientamento giurisprudenziale che ormai costituisce ius receptum, presupposti dell'imposizione contributiva -ossia dell'obbligo di contribuire alle opere eseguite dai consorzi di bonifica e, quindi, dell'assoggettamento al potere impositivo di questi ultimi- sono:

- a) la proprietà di un immobile incluso nel perimetro consortile;
- b) una condizione distintiva di tale bene, che è al contempo uno stato di fatto e una situazione di diritto,

per cui il cespite in parola deve trarre delle opere sopra menzionate un'utilitas, un vantaggio particolare, un beneficio "speciale" incidente in via diretta sull'immobile, comportandone un incremento di valore in rapporto causale con l'esecuzione delle opere di bonifica e con la loro manutenzione.

Tale vantaggio o beneficio derivante dalla bonifica — che non è provato dalla pura e semplice inclusione dell'immobile nel perimetro del comprensorio — proprio per la natura corrispettiva del tributo che i consorzi sono autorizzati ad esigere dai proprietari degli immobili siti nel comprensorio, non può essere indiretto o generico, perché altrimenti sarebbe perduta l'inerenza al cespite, ma deve risultare concreto, "effettivo" e va accertato con riferimento a ciascun bene. Deve, altresì, essere valutato anno per anno sulla base dei reali incrementi di valore dell'immobile determinati dalle opere di bonifica e/o dalla loro manutenzione.

Il vantaggio di cui può sì essere anche comune a più immobili, o a tutte le proprietà ma in nessun caso presunto, o desumibile in via indiretta per il solo fatto che altri immobili abbiano tratto il beneficio in questione.

4. Orientamenti della giurisprudenza di legittimità in tema di presupposti di imponibilità del contributo consortile

Prima di analizzare la questione di legittimità sottoposta all'esame della Corte Costituzionale, nella recente sentenza n.188/2018, giova dare contezza in breve degli orientamenti della giurisprudenza di legittimità in tema di esigibilità dei contributi consortili, sotto il profilo dei presupposti di imponibilità del tributo.

E' principio ormai pacificamente acquisito che non sia sufficiente la mera inclusione dell'immobile nel territorio appartenente al Comprensorio perché si possa presumere il beneficio in favore del contribuente, richiesto dagli artt. **860 c.c. e 10 del R.D. 13 febbraio 1933, n. 215.**

Per potere assoggettare a contribuzione detti beni è, invece, necessario che gli stessi, oltre ad essere ricompresi nel perimetro di contribuzione, abbiano o possano potenzialmente conseguire un beneficio particolare dall'esecuzione delle opere di bonifica (in tal senso Corte Cass. Civ. n. 7511 dell'8 luglio 1993). Maggiori precisazioni vengono fornite dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite che, con la sentenza della n. 8960 del 14 ottobre 1996, sancisce che, ai fini della contribuzione, gli immobili devono conseguire un incremento di valore direttamente riconducibile alle opere di bonifica ed alla loro manutenzione. Il beneficio derivante dalla bonifica non è provato dalla pura e semplice inclusione del bene nel comprensorio, pur potendo essere potenziale o futuro 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 che tutti ricavano il beneficio, ma non può essere generico, poiché altrimenti sarebbe perduta l'inerenza al fondo beneficiario, 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 fine 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).

In conclusione, il beneficio deve essere diretto e specifico, conseguito o conseguibile a causa della bonifica, e cioè tradursi in una "qualità" del fondo.

Circa gli oneri probatori la Suprema Corte, sottolineando la necessità di un **vantaggio diretto e specifico per il singolo cespite, ha stabilito che la sussistenza del beneficio** (che deve essere specifico e diretto, anche se non immediato) deve essere provata necessariamente dal Consorzio che richiede il pagamento dei contributi consortili (v. in tal senso Corte di Cassazione n. 8960 del 14 ottobre 1996 e n. 654 del 18 gennaio 2012).

Il beneficio fondiario rappresenta, dunque, tanto l'elemento costitutivo dell'obbligazione tributaria, quanto il criterio per una corretta ripartizione del relativo onere economico (in tali termini si è espressa la Corte di Cassazione nella sentenza 23 marzo 2012, n. 4671).

5. Consorzi di bonifica: incostituzionale la norma che impone il contributo indipendentemente dal beneficio fondiario (Corte Cost. 19 ottobre 2018, n.188)

5.1. Principio di diritto

E' incostituzionale l'art. 23 comma 1, lett.a), della legge della Regione Calabria 23 luglio 2003, n.11 (Disposizioni per la bonifica e la tutela del territorio rurale. Ordinamento dei Consorzi di Bonifica), nella parte in cui prevede che il contributo consortile di bonifica, quanto alle spese afferenti al conseguimento dei fini istituzionali dei Consorzi, è dovuto "indipendentemente dal beneficio fondiario" invece che "in presenza del beneficio".

5.2. Il caso

La questione di legittimità costituzionale in esame è stata sollevata dalla Commissione Tributaria Provinciale di Cosenza, riguardante l'art. 23, comma 1 lett.a), della Legge della Regione Calabria 23 luglio 2003, n.11 (Disposizioni per la bonifica e la tutela del territorio. Ordinamento di consorzi di bonifica), in riferimento agli artt.119 e 23 Cost, nella parte in cui prevede, a carico dei consorziati, l'obbligo di corrispondere il pagamento della quota del contributo consortile di bonifica imputabile alle spese afferenti al conseguimento dei fini istituzionali del consorzio "indipendentemente dal beneficio fondiario".

La CTP ha deciso, in seguito al ricorso proposto da parte del ricorrente Tizio contro il Consorzio di bonifica integrale bacini meridionali del Cosentino ed Equitalia Sud Spa avverso una cartella di pagamento per contributi consortili dovuti per l'anno 2010, con il quale il ricorrente, -oltre a eccepire l'invalidità della notificazione della cartella di pagamento, essendo la stessa effettuata per mezzo del servizio postale e non dagli ufficiali della riscossione, e l'insufficienza della motivazione, consistente unicamente nel riferimento alla proprietà di un immobile all'interno del Consorzio-, ha dedotto l'insussistenza di un concreto beneficio per il fondo, derivante dall'attività del Consorzio di bonifica.

5.3. Questione di legittimità sollevata dal giudice a quo

La CTP di Cosenza ha osservato che, essendo il contributo consortile di bonifica previsto dalla legge

statale e, pertanto, non costituendo un tributo proprio della Regione, la disposizione censurata(art. 23 legge reg.n.11/2003) che ne disciplina i criteri di applicazione, è in contrasto con l'art. 119 Cost che, nel riconoscere alle Regioni autonomia di entrata e di spesa,prescrive l'osservanza dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Nel caso di specie, il censurato art. 23 comma 1 lett.a) della legge regionale de qua, sarebbe in contrasto con le norme di coordinamento del sistema tributario che, nel settore della bonifica, sono contenute negli artt.10,11 e 59 del R.D. n.215 del 1993 e nell'art. 860 c.c.; predette disposizioni, infatti, presuppongono che ci sia sempre un beneficio per l'immobile ricadente nel perimetro del territorio del Consorzio di bonifica.

Inoltre, in via subordinata, sarebbe violato l'art. 23 Cost, perché secondo la CTP la disposizione censurata, non contiene direttive e criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'ente impositore, ossia sul presupposto fondante sull'obbligo di pagamento dei contributi consortili.

5.4.La decisione

La Corte Costituzionale con sentenza n.188/2018 ha ritenuto la questione di legittimità costituzionale ammissibile e fondata e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 23,c omma 1 lett.a), della legge della Regione Calabria 23 luglio 2003,n.11, nella parte in cui prevede che il contributo consortile di bonifica, quanto alle spese afferenti il conseguimento dei fini istituzionali dei Consorzi, è dovuto "indipendentemente dal beneficio fondiario" invece che "in presenza del beneficio".

La Consulta ha sottolineato che, riguardo ai contributi consortili, il legislatore regionale può regolamentarli, tenendo in considerazione, di converso, che nella misura in cui viene riconosciuta la natura tributaria di queste prestazioni obbligatorie, opera il limite generale dell'art. 119 c.2 Cost,che prescrive il rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario , anche con riferimento al tributo in esame(contributo consortile), che trovi origine in una fonte statale.

Sul punto controverso oggetto di censura, il Giudice delle Leggi ha osservato che, in riferimento alla natura tributaria dei contributi consortili, considerata dalla CTP rimettente in conformità alla giurisprudenza di legittimità della Corte di Cassazione, il legislatore statale , nel disciplinare la provvista di un servizio pubblico, può escludere o, all'opposto, prevedere una relazione sinallagmatica con il servizio, seppur non in termini di stretta corrispettività,conformando una prestazione patrimoniale obbligatoria, come tributo, piuttosto che come canone o tariffa, derivando da ciò, "indipendentemente dalla qualificazione della stessa"(ex plurimis Cass.n.167/2018), non solo la giurisdizione del giudice tributario, ma anche l'applicazione della disciplina dei tributi a partire al canone della capacità contributiva previsto dall'**art. 53, 1° comma Cost.**

Dall'altra parte, non può il legislatore qualificare come tributo ciò che in concreto, in ragione della sua regolamentazione, è conformato come canone o tariffa, perché da ciò conseguirebbe una illegittima deroga al canone generale della giurisdizione del giudice ordinario di cui all'**art. 102, 1° comma, Cost.**

In particolare, la sentenza n.64/2008 ha affermato che "l'attribuzione della giurisdizione tributaria comporta la violazione del divieto costituzionale di istituire giudici speciali".

La Consulta nella parte motiva della sentenza ha sottolineato, in particolare, che poteva apparire dubbia la natura tributaria dei tributi a causa del marcato collegamento tra la spesa sostenuta dal consorzio per le opere di bonifica e la contribuzione a tale spesa i cui consorziati erano onerati, poiché l'art. 11 del R.D. n.215 del 1933 fa riferimento alla "ripartizione della quota di spesa tra i proprietari"degli immobili

ricadenti nel perimetro di contribuenza, e l'art.860 c.c. considera il "concorso dei proprietari alla spesa" necessaria per le opere di bonifica.

La Consulta, a tal proposito, ripercorre gli orientamenti della giurisprudenza di legittimità riguardo la natura tributaria dei contributi consortili.

In primo luogo, il Giudice delle Leggi ha evidenziato che la Corte di Cassazione ha statuito il principio che dopo la modifica dell'art. 2 del D.lgs n.546/1992, con conseguente generalizzazione della giurisdizione tributaria a tutte le prestazioni di natura tributaria, "...si è definitivamente affermata la giurisdizione delle commissioni tributarie quale giudice speciale tributario sulle controversie aventi ad oggetto i contributi consortili di bonifica (ex plurimis, Corte di cassazione, Sezioni Unite, sentenza 3 maggio 2016, n.8770)".

Da tale orientamento costante e consolidato della Suprema Corte, che si basa sulla struttura della disciplina della prestazione, ne discende che il contributo consortile di bonifica ha natura tributaria, conformemente alla sua struttura non sinallagmatica e costituisce un contributo di scopo; infatti, il beneficio che giustifica l'assoggettamento a contribuzione consortile, non è legato, con nesso sinallagmatico di corrispettività all'attività di bonifica, come sarebbe se si fosse in presenza di un canone o di una tariffa che, al contrario, presuppongono tale nesso sinallagmatico.

Pertanto, dato il punto d'arrivo del diritto vivente, "...deve identificarsi un vero e proprio potere impositivo del consorzio nei confronti dei consorziati sul presupposto della legittima inclusione del bene immobile nel comprensorio di bonifica e del "beneficiario" che all'immobile deriva dall'attività di bonifica" e, altresì, deve sussistere necessariamente il beneficio per il consorziato-contribuente per legittimare l'imposizione fiscale.

Dopo aver effettuato questa premessa sulla natura tributaria dei tributi consortili, la Corte Costituzionale ha esaminato la questione di costituzionalità de qua in riferimento ai principi fondamentali del sistema tributario che limitano, la più ampia e riconosciuta, competenza legislativa della Regione; tale competenza, infatti, può regolare non solo il comprensorio di bonifica e l'appartenenza dell'immobile all'area del Consorzio, ma anche i contributi consortili.

Per tale motivo, fermo restando che la debenza dei contributi consortili trova la sua fonte statale nell'art.860 c.c.,- che prescrive che i proprietari dei beni situati entro il perimetro comprensorio sono obbligati a contribuire nella spesa necessaria per l'esecuzione, la manutenzione e l'esercizio delle opere di bonifica-, e che la sentenza della Suprema Corte(n.5/1967) stabilisce che l'obbligo di contribuenza deriva dalla legge, si può ricavare la norma di principio che li governa dal canone generale di predetta disposizione che parametrizza il contenuto della prestazione patrimoniale obbligatoria al beneficio che i consorziati traggono dalla bonifica.

Tale canone, per di più, è in stretta continuità sia con quanto previsto dal citato art. 11 del R.D. n.215 del 1933, sia con l'intesa Stato-Regioni del 18 settembre 2008, che ha previsto che le spese del consorzio sono a carico dei consorziati "i cui immobili traggono beneficio dalle azioni dei Consorzi".

Per tale ragione, per i contributi consortili, quali "quote di partecipazione al costo di opere di bonifica" a carico dei proprietari consorziati, il criterio fondamentale di questa prestazione patrimoniale di natura patrimoniale è il beneficio tratto dalle opere di bonifica e, più in generale, dall'attività del consorzio, secondo i criteri fissati dagli statuti o nelle delibere dei consorzi stessi, nel rispetto della disciplina regionale.

Nel caso di specie la tesi del Consorzio sottoposta all'esame della Consulta si è sostanziata nel seguente

assunto: è legittimo l'assoggettamento alla contribuzione consortile in ragione del solo inserimento dell'immobile nel comprensorio del consorzio e, quindi, "indipendentemente dal beneficio fondiario", come previsto, *expressis verbis*, dalla disposizione censurata alla lettera a) del comma 1 dell'art. 23 della legge reg. Calabria n.11 del 2003.

Precisamente, predetta legge disciplina i contributi consortili all'art. 23 che definisce il contributo consortile di bonifica, costituito dalle quote dovute da ciascun consorziato per il funzionamento dei Consorzi e applicato secondo i seguenti criteri:

- a) per le spese afferenti il conseguimento dei fini istituzionali, indipendentemente dal beneficio fondiario";
- b) per le spese riferibili al successivo art. 24, comma 1 lett. B), sulla base del beneficio.

Ciò posto, si deduce che vi sono due quote del contributo consortile, la prima delle quali -la quota a)- è testualmente indipendente dal beneficio fondiario, mentre la seconda-quota b)- presuppone il beneficio per il consorziato.

Infatti, sul punto, la Consulta ha sottolineato che "...solo ove risultasse l'unitarietà del contributo consortile dell'art. 23, benché suddiviso- ma in modo inscindibile- in una quota di cui alla lettera a) e in una quota di cui alla lettera b) del comma 1, allora il presupposto del "beneficio", espressamente previsto dalla lettera b), condizionerebbe nel complesso la debenza del contributo stesso e quindi anche la obbligatorietà della quota a)".

Ebbene, la tesi del Consorzio di esclusione del beneficio fondiario ha "...proprio il significato di disancorare la debenza della quota a)-così resa autonoma e distinta dalla quota b- dal beneficio risultante dalla rilevazione fatta dal consorzio con il piano di classifica e con il perimetro di contribuenza".

Così, pertanto, verrebbe violato il consolidato principio del sistema tributario, che vuole, di converso, che l'assoggettabilità a contribuzione consortile presupponga il beneficio derivato all'immobile dell'attività di bonifica.

Per le ragioni innanzi esposte, il legislatore regionale, secondo il giudice delle Leggi, "non può disancorare la debenza del contributo consortile dal beneficio che agli immobili deriva dall'attività di bonifica, assoggettando a contribuzione consortile i consorziati per il solo fatto che l'immobile sia ricompreso nel comprensorio di bonifica.." atteso che, qualora si facesse ciò, si avrebbe non più un contributo di scopo di fonte statale disciplinato dalla legge regionale come tributo derivato, ma un'imposta fondiaria regionale di nuovo conio che, come tributo regionale proprio, eccederebbe la competenza del legislatore regionale.

Inoltre la Corte Costituzionale ha precisato che, la successiva legge reg. Calabria n.13 del 2017, ha posto rimedio a tale vulnus per il futuro, in quanto all'art. 1 ha novellato il comma 1 dell'art. 23 della legge reg. Calabria n.11 del 2003 statuendo "senza più distinguere tra quota a) e quota b) - che i proprietari di beni immobili agricoli ed extragricoli ricadenti nell'ambito di un comprensorio di bonifica, che traggono un beneficio, consistente nella conservazione o nell'incremento del valore degli immobili, derivante dalle opere pubbliche o dall'attività di bonifica effettuate o gestite dal Consorzio, sono obbligati al pagamento di un contributo consortile, secondo i criteri fissati dai piani di classifica elaborati e approvati ai sensi del successivo art. 24 e specificando che per beneficio deve intendersi il vantaggio tratto dall'immobile agricolo ed extragricolo a seguito dell'opera e dell'attività di bonifica tesa a preservarne, conservarne e incrementarne il relativo valore".

Alla luce delle considerazioni sovraesposte, La Corte Costituzionale, con la pronuncia in esame, ha

ribadito la possibilità di dispositivo additivo sostitutivo riconosciutale e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1 lett. a), della legge reg. Calabria n. 11 del 2003, "nella parte in cui prevede che il contributo consortile di bonifica, quanto alle spese afferenti al conseguimento dei fini istituzionali dei Consorzi, è dovuto «indipendentemente dal beneficio fondiario» invece che «in presenza del beneficio»".

Volume consigliato

<https://www.diritto.it/e-incostituzionale-la-norma-che-impone-il-contributo-consortile-indipendentemente-dal-beneficio-fondiario/>