CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **188/2018** (ECLI:IT:COST:2018:188)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **AMOROSO**
Udienza Pubblica del **25/09/2018**; Decisione del **25/09/2018**
Deposito del **19/10/2018**; Pubblicazione in G. U. **24/10/2018**
Norme impugnate: Art. 23, c. 1°, lett. a), della legge della Regione Calabria 27/03/2003, n. 11.
Massime: **40292 40293 40294 40295 40296**
Atti decisi: **ord. 194/2017**

SENTENZA N. 188

ANNO 2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, lettera 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), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Cosenza, nel procedimento vertente tra Emilio Intrieri e il Consorzio di bonifica integrale dei bacini meridionali del Cosentino ed Equitalia Sud spa, con ordinanza del 12

giugno 2017, iscritta al n. 194 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione del Consorzio di bonifica integrale dei bacini meridionali del Cosentino;

udito nella udienza pubblica del 25 settembre 2018 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

udito l'avvocato Giuseppe Falcone per il Consorzio di bonifica integrale dei bacini meridionali del Cosentino.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 12 giugno 2017, depositata il 20 dicembre 2017, la Commissione tributaria provinciale (CTP) di Cosenza, adita con ricorso proposto da Emilio Intrieri 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, ha sollevato questioni incidentali di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, lettera 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), in riferimento agli artt. 119 e 23 della Costituzione.

Riferisce la CTP rimettente che il ricorrente – oltre ad eccepire l'invalidità della notificazione della cartella di pagamento, essendo stata la stessa effettuata a 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 comprensorio del Consorzio – ha dedotto l'insussistenza di un concreto beneficio per il fondo, derivante dall'attività del Consorzio di bonifica.

Quest'ultimo, costituendosi, ha specificatamente replicato rilevando che la quota di tributo richiesto prescindeva, per espressa previsione dell'art. 23, comma 1, lettera a), citato, da qualsivoglia beneficio per il fondo.

1.1.– La CTP rimettente premette che l'art. 59 del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215 (Nuove norme per la bonifica integrale), prevede che i consorzi di bonifica, per l'adempimento dei loro fini istituzionali, hanno il potere d'imporre contributi alle proprietà e che l'art. 860 del codice civile stabilisce che «I proprietari dei beni situati entro il perimetro del comprensorio sono obbligati a contribuire nella spesa necessaria per la esecuzione, la manutenzione e l'esercizio delle opere in ragione del beneficio che traggono dalla bonifica».

La CTP richiama la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 55 del 1963) secondo cui l'art. 59 citato, nella parte in cui impone ai proprietari consorziati la corresponsione di un contributo utile a finanziare l'adempimento dei fini istituzionali dell'ente, delinea una prestazione patrimoniale ricompresa nell'art. 23 Cost., costituzionalmente legittima solo e soltanto in quanto determinata o determinabile sulla base e in proporzione dei benefici derivanti dalla bonifica.

Anche alla luce della giurisprudenza di legittimità – prosegue il rimettente − detto «vantaggio» dev'essere diretto e specifico, conseguito o conseguibile dal singolo fondo a causa della bonifica, idoneo a tradursi in una qualità del fondo, non essendo sufficiente un beneficio relativo al complessivo territorio e meramente derivante solo per riflesso dall'inclusione in esso del bene (ex plurimis, Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 15 maggio 2013, n. 11801).

La CTP rileva inoltre, quanto al riparto delle competenze legislative, che tra le materie di competenza concorrente di cui all'art. 117 Cost., nella sua originaria formulazione, vi è quella che concerne il settore "agricoltura e foreste", competenza poi concretamente trasferita dallo Stato alle Regioni. Sicché esse sono state delegate a legiferare in materia di bonifica, pur sempre nell'ambito dei principi stabiliti con il citato r.d. n. 215 del 1933.

Anche dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, le Regioni sono state ritenute competenti a disciplinare l'attività di bonifica, a programmarle sul territorio, a regolarne l'esercizio da parte degli enti pubblici e dei privati proprietari, a stabilire le modalità di gestione delle relative opere.

Nella specie la Regione Calabria, con propria legge regionale del 10 marzo 1988, n. 5 (Norme in materia di bonifica), ha definito gli scopi dell'attività di bonifica nella Regione, e le azioni, gli interventi, la disciplina e il funzionamento degli organi che devono applicarla.

Con la successiva legge reg. n. 11 del 2003, la Regione Calabria ha poi provveduto a riorganizzare l'intero comparto regionale dei consorzi di bonifica integrale.

Quanto alla contribuzione, la disciplina regionale ha previsto la ripartizione dell'intero territorio regionale in ambiti territoriali denominati «comprensori di bonifica» (art. 13).

I proprietari di immobili agricoli ed extra agricoli situati nell'ambito di un comprensorio di bonifica, acquisiscono la qualità di consorziati-contribuenti con l'iscrizione degli immobili stessi nel perimetro di contribuenza, risultante dall'approvazione del «piano di classifica» (art. 17).

Il sistema di riparto prevede, quindi, la preliminare individuazione, all'interno del «comprensorio» di bonifica (coincidente con l'ambito territoriale in cui opera l'ente) di un perimetro di contribuenza (coincidente con l'insieme degli immobili destinatari di benefici diretti, indiretti e potenziali, derivanti dall'attività di bonifica agli immobili ricadenti nei comprensori), e di indici di contribuenza per ciascun immobile, evidentemente e ragionevolmente finalizzati al riparto delle contribuzioni.

In relazione a quest'ultimo, l'art. 23 dispone: «Il contributo consortile di bonifica è costituito dalle quote dovute da ciascun consorziato per il funzionamento dei Consorzi ed è 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, lettera b), sulla base del beneficio».

Nella specie – osserva ancora la CTP – in Calabria, il Piano di classifica, di cui al citato art. 24 della legge reg. Calabria n. 11 del 2003, non è stato adottato da nessuno dei consorzi operanti nei comprensori di bonifica, sicché i consorzi esercitano la potestà impositiva utilizzando unicamente il criterio di cui alla lettera a) del citato art. 23 e dunque richiedono ai consorziati le somme necessarie al funzionamento dell'ente «indipendentemente dal beneficio fondiario».

1.2.– Secondo la CTP la disposizione di cui all'art. 23, comma 1, lettera a), della legge reg. Calabra n. 11 del 2003, posta a fondamento della pretesa contributiva del Consorzio, si pone in contrasto con gli artt. 119 e 23 Cost.

Le questioni di costituzionalità sarebbero rilevanti poiché da esse dipende l'esito del ricorso proposto dal ricorrente, che non contesta di essere proprietario di terreni agricoli insistenti nel comprensorio di bonifica, ma si limita a eccepire l'insussistenza di alcun beneficio.

Secondo la CTP è violato l'art. 119 Cost., come novellato dalla legge costituzionale 18

ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che prevede che le Regioni e gli enti locali territoriali «hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa» nonché «risorse autonome» e «stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri», con il limite che questi ultimi siano «in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

Nel caso di specie, le norme statali di coordinamento, contenute negli artt. 10, 11 e 59 del r.d. n. 215 del 1933, sarebbero state violate, atteso che la disposizione censurata esplicitamente consente l'imposizione di un contributo ai consorziati «indipendentemente dal beneficio fondiario».

In subordine – prosegue la CTP – sarebbe comunque violato l'art. 23 Cost., in ragione della mancanza di direttive e criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'ente impositore circa la ripartizione dell'onere finanziario tra i proprietari.

L'espressa esclusione, da parte del legislatore regionale, del riferimento ai benefici derivanti dalla concreta bonifica, comporterebbe la mancanza di «direttive e criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'ente impositore».

2.– Con memoria del 29 gennaio 2018, depositata il 31 gennaio 2018, si è costituito il Consorzio di bonifica integrale bacini meridionali del Cosentino, eccependo l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale in quanto la CTP non avrebbe disposto la notifica dell'ordinanza al legale rappresentante della Regione venendo meno all'obbligo imposto dall'art. 23, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Inoltre, il Consorzio ha sostenuto l'inammissibilità delle questioni sul rilievo che la disposizione censurata è stata sostituita dall'art. 1 della legge della Regione Calabria 9 maggio 2017, n. 13, recante «Modifiche alla legge regionale 23 luglio 2003, n. 11 (Disposizioni per la bonifica e la tutela del territorio rurale. Ordinamento dei Consorzi di bonifica)», che, a decorrere dal 10 maggio 2017 (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 6, comma 1, della medesima legge regionale), ha eliminato l'obbligo contributivo indipendente dal beneficio. La norma attualmente in vigore, infatti, prevede che sono obbligati al pagamento del contributo consortile «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» nonché, «in ragione del beneficio ottenuto, tutti coloro che utilizzano canali consortili come recapito di scarichi, anche se depurati, e provenienti da insediamenti di qualsiasi natura».

Nel merito, il Consorzio ha sostenuto l'infondatezza delle questioni. Il contributo imposto per i fini istituzionali è collegato alla qualità di consorziato che si acquista non per volontà del privato, bensì per effetto dell'ubicazione dell'immobile all'interno di un territorio sul quale il Consorzio, istituzionalmente, compie attività di bonifica.

2.1.– Con memoria del 6 luglio 2018, depositata il 13 luglio 2018, il Consorzio ha ribadito le proprie difese.

3.– La Regione Calabria non è intervenuta in giudizio.

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 12 giugno 2017 la Commissione tributaria provinciale (CTP) di

Cosenza ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, lettera 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), in riferimento agli artt. 119 e 23 della Costituzione, 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 osserva che – essendo il contributo consortile di bonifica previsto dalla legge statale e, dunque, non costituendo un tributo proprio della Regione – la disposizione censurata, che ne disciplina i criteri di applicazione, si pone in contrasto con l'art. 119 Cost. che, nel riconoscere alle Regioni autonomia finanziaria di entrata e di spesa, prescrive l'osservanza dei princìpi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Nella fattispecie, il censurato art. 23, comma 1, lettera a), nel prevedere la debenza del contributo consortile anche in assenza di alcun beneficio per il soggetto obbligato, si porrebbe in contrasto con le norme di coordinamento del sistema tributario che, nel settore della bonifica, sono individuabili nell'art. 59 del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215 (Nuove norme per la bonifica integrale), e nell'art. 860 del codice civile; disposizioni che invece presuppongono che ci sia sempre un beneficio per l'immobile ricadente nel perimetro del territorio del Consorzio di bonifica.

In via subordinata sarebbe violato l'art. 23 Cost., perché la disposizione censurata – secondo la CTP – non contiene alcuna direttiva o criterio sul presupposto fondante l'obbligo di pagamento dei contributi consortili.

2.– È innanzi tutto manifestamente infondata l'eccezione di mancata notifica dell'ordinanza di rimessione al Presidente della Regione Calabria – eccezione sulla quale non ha insistito il Consorzio, che l'ha sollevata inizialmente – perché risulta dagli atti che la CTP rimettente ha ritualmente provveduto a tale notifica, effettuata in data 20 ottobre 2017 (data attestata nella ricevuta di avvenuta consegna dell'atto).

3.– Altresì infondata è l'eccezione di inammissibilità delle questioni in ragione dello ius superveniens costituito dall'art. 1 della legge della Regione Calabria 9 maggio 2017, n. 13, recante «Modifiche alla legge regionale 23 luglio 2003, n. 11 (Disposizioni per la bonifica e la tutela del territorio rurale. Ordinamento dei Consorzi di bonifica)», che ha sostituito la disposizione censurata richiedendo ora, in ogni caso, per la debenza dei contributi consortili, il beneficio per l'immobile ricadente nel comprensorio di bonifica.

In disparte ogni altra possibile considerazione, è sufficiente rilevare che tale normativa successiva, di cui si dirà anche in seguito, si applica ai contributi consortili dovuti per annualità successive alla entrata in vigore della nuova legge, che pertanto non regola la fattispecie oggetto del giudizio a quo, relativa a contributi consortili dovuti per l'anno 2010.

Per la stessa ragione, non occorre restituire gli atti al giudice rimettente per una nuova valutazione della rilevanza delle questioni di costituzionalità, trattandosi, in tutta evidenza, di disposizione che, in quanto innovativa ex nunc, egli non deve applicare (ex plurimis, sentenza n. 177 del 2018) e non già di disposizione modificativa ex tunc della norma applicabile; ciò che invece avrebbe richiesto di valutare se permanessero, o no, le condizioni di ammissibilità della questione stessa (sentenza n. 125 del 2018).

4.– La questione di costituzionalità è, poi, ammissibile perché rilevante nel giudizio a quo, dovendo la CTP fare applicazione della disposizione censurata per decidere se accogliere, o no, l'opposizione del contribuente che lamenta, in special modo, di non aver conseguito alcun beneficio dall'attività del Consorzio.

In particolare, quanto all'ordine delle questioni poste alla CTP dal ricorso in opposizione alla cartella di pagamento, deve considerarsi che – secondo la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 8 maggio 2014, n. 9936) – nel giudizio civile, come anche nel giudizio tributario, il giudice – una volta che abbia verificato, anche implicitamente, la propria giurisdizione – può esaminare per prima una questione preliminare o di merito sulla base del criterio della ragione più liquida che comporti l'assorbimento di altre questioni.

Nella specie la CPT – che ha giurisdizione avendo la controversia ad oggetto un tributo (ciò di cui si dirà più diffusamente in seguito) – ha evidentemente ritenuto esser tale la questione della necessità del beneficio fondiario per l'assoggettabilità alla contribuzione consortile, rispetto alle eccezioni di irritualità della notifica della cartella di pagamento e di difetto di motivazione.

Anche sotto questo profilo – rientrando l'ordine delle questioni nell'apprezzamento del giudice rimettente, ove non manifestamente incongruo – la questione di costituzionalità è ammissibile.

5.– Nel merito la questione è fondata.

Preliminarmente va svolta una duplice premessa: la prima concernente la sussistenza ed estensione della competenza del legislatore regionale nel settore della bonifica e l'altra relativa alla natura tributaria della prestazione patrimoniale obbligatoria posta a carico dei consorziati.

6.– I contributi consortili, regolati dalla disposizione censurata, ricadono nel più ampio ambito della disciplina della bonifica, la quale, già prima della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, costituiva un settore, riguardante diversi ambiti, che radicava la competenza legislativa concorrente e delegata delle Regioni a statuto ordinario.

Nel regime del riparto delle competenze legislative previste dall'art. 117, primo comma, Cost., nella sua originaria formulazione, e nel contesto della preesistente disciplina statale della materia, contenuta nel r.d. n. 215 del 1933, il legislatore regionale poteva esercitare la sua competenza concorrente in materia di «agricoltura e foreste», in cui ricadeva prevalentemente la disciplina della bonifica; al legislatore statale spettava porre i principi fondamentali, già ricavabili dalla citata normativa del 1933 e da quella del codice civile (artt. da 857 a 865), integrata da quella successiva sia di settore – quale la bonifica montana di cui alla legge 25 luglio 1952, n. 991 (Provvedimenti in favore dei territori montani) – sia, più in generale, risultante dalla delega in materia di consorzi, di cui all'art. 31 della legge 2 giugno 1961, n. 454 (Piano quinquennale per lo sviluppo dell'agricoltura), esercitata con il d.P.R. 23 giugno 1962, n. 947 (Norme sui Consorzi di bonifica, in attuazione della delega prevista dall'art. 31 della legge 2 giugno 1961, n. 454). Inoltre, disposizioni speciali sono state dettate proprio per la Regione Calabria dalla legge 28 marzo 1968, n. 437 (Provvedimenti straordinari per la Calabria), che in particolare, all'art. 7, ha previsto che tutto il territorio della Regione potesse essere oggetto di bonifica, sia integrale che specificamente montana.

La competenza regionale, in prosieguo di tempo, è risultata coniugata a quella delegata alle Regioni. Infatti – come riconosciuto da questa Corte (sentenza n. 66 del 1992) – le competenze in materia di bonifica sono state assegnate alle Regioni a statuto ordinario con il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici), nell'ambito del trasferimento delle funzioni in materia di agricoltura e foreste, poi completato dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975 n. 382), che, agli artt. 66, 69 e 73, ha precisato che oggetto delle funzioni assegnate alle Regioni erano le attività di bonifica integrale e montana e di sistemazione idrogeologica, ivi comprese quelle svolgentesi a livello interregionale e inclusi i poteri di vigilanza già esercitati sui consorzi di bonifica dagli organi

dello Stato.

Sicché questa Corte (sentenza n. 326 del 1998) ha potuto affermare che «la materia della "bonifica integrale e montana" risulta inclusa in quella della "agricoltura e foreste", di competenza regionale». Ciò ha avuto «l'effetto di rendere esercitabile la potestà legislativa regionale nella materia medesima […] con i soli limiti derivanti dai principi fondamentali della legislazione statale nella materia»; principi ricavabili dalla disciplina statale contenuta nelle disposizioni del cod. civ. sulla bonifica (artt. da 857 a 865) e, prima ancora, nel citato r.d. n. 215 del 1933.

Anche in seguito si è ribadito (sentenza n. 282 del 2004), con riferimento ad una normativa regionale precedente alla riforma costituzionale del 2001, che la bonifica è riconducibile ad una competenza regionale fondamentalmente concorrente, relativa, da un lato, alla materia dell'"agricoltura e foreste", e, dall'altro, in un quadro più ampio, all'azione pubblica per la difesa del suolo, la tutela e l'uso delle risorse idriche, la tutela dell'ambiente come ecosistema, in una «concezione globale degli interventi sul territorio».

6.1.– La riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ha modificato radicalmente il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. In particolare, non è più prevista la competenza legislativa in materia di «agricoltura e foreste», che ora ricade nella competenza residuale del legislatore regionale, ma la disciplina della bonifica si colloca in un più complesso e multifunzionale intreccio di competenze.

Nel nuovo testo dell'art. 117 Cost. vengono infatti in rilievo, oltre alla competenza regionale residuale, che comprende molti aspetti della disciplina del settore agricolo (quarto comma), anche quella esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema» (secondo comma, lettera s), nonché la competenza concorrente in materia di «governo del territorio» (terzo comma).

Con riferimento a detta disciplina della bonifica, pur nell'ambito di un ampliamento della competenza regionale in materia di agricoltura – da concorrente a residuale – è previsto d'altra parte il necessario rispetto sia dei "princìpi fondamentali" della legislazione dello Stato nella materia del «governo del territorio», sia, più in generale, della competenza esclusiva statale in materia di «ambiente» ed «ecosistema».

Inoltre, la più specifica disciplina dei consorzi di bonifica – che questa Corte ha ritenuto non essere riconducibili alla nozione di «enti locali» ai sensi del previgente art. 130 Cost. (sentenza n. 346 del 1994), ma alla categoria degli enti pubblici locali operanti nelle materie di competenza regionale, e dunque degli «enti amministrativi dipendenti dalla regione» (sentenza n. 326 del 1998) – può altresì presentare profili attinenti alla materia dell'«ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale; viene poi in rilievo, in particolare quanto alla regolamentazione della prestazione obbligatoria dei contributi consortili, avente natura tributaria, anche il coordinamento del sistema tributario, di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), nonché il limite all'autonomia finanziaria delle Regioni (art. 119, secondo comma, Cost.).

6.2.– Ed è proprio nell'esercizio di questa multifunzionale competenza concorrente – come ritenuto da questa Corte (sentenza n. 139 del 2009) – che, dopo la riforma costituzionale del 2001, il legislatore statale è intervenuto dettando disposizioni in materia di riordino dei consorzi di bonifica.

L'art. 27 del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 2008, n. 31, ha previsto che le Regioni procedessero al

riordino, anche mediante accorpamento o eventuale soppressione di singoli consorzi, dei consorzi di bonifica, secondo criteri definiti a seguito di intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, su proposta dei Ministri delle politiche agricole alimentari e forestali e delle infrastrutture. Ha inoltre prescritto in particolare che «i contributi consortili devono essere contenuti nei limiti dei costi sostenuti per l'attività istituzionale».

Successivamente è stata raggiunta la prescritta intesa in data 18 settembre 2008, che ha previsto che l'ambito territoriale di operatività dei Consorzi di bonifica, definito comprensorio di bonifica, è delimitato dalla Regione su cui insiste il territorio di competenza e, quanto ai contributi consortili, ha stabilito, come principio, che le spese del consorzio sono a carico dei consorziati «i cui immobili traggono beneficio dalle azioni dei Consorzi».

Sicché, quanto al territorio di competenza dei consorzi, il legislatore regionale può delimitare i comprensori di bonifica e provvedere anche alla loro unificazione, come riconosciuto da ultimo nella sentenza n. 160 del 2018 di questa Corte. In questa più recente pronuncia la Corte ha considerato, da una parte, che una legge regionale (quella della Regione Basilicata, oggetto di impugnativa) avesse legittimamente esercitato la competenza in materia, prevedendo l'accorpamento di tutti i consorzi di bonifica in un unico nuovo consorzio sull'intero territorio regionale (così come già in passato aveva fatto una legge della Regione Emilia-Romagna: sentenza n. 66 del 1992); d'altra parte, ha ritenuto l'illegittimità costituzionale della specifica disciplina della liquidazione dei vecchi consorzi perché ricadente nella materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva statale. Per la stessa ragione, in precedenza, era stata ritenuta costituzionalmente illegittima la previsione di una legge della Regione Puglia sul non assoggettamento a esecuzione forzata di entrate dei consorzi di bonifica (sentenza n. 273 del 2012).

Inoltre, quanto anche ai contributi consortili, il legislatore regionale può regolamentarli, tenendo però conto che, nella misura in cui è riconosciuta la natura tributaria di queste prestazioni obbligatorie, e segnatamente di tributo derivato sui generis, opera il limite generale dell'art. 119, secondo comma, Cost. che prescrive il rispetto dei princìpi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario anche con riferimento ad un tributo − quale è quello in esame – che trovi origine in una fonte statale.

7.– La seconda premessa, di cui si diceva, riguarda la natura tributaria dei contributi consortili, ritenuta dalla CTP rimettente in conformità alla giurisprudenza di legittimità della Corte di cassazione.

7.1.– In generale, 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, conseguendo da ciò – «indipendentemente dalla qualificazione» della stessa (ex plurimis, sentenza n. 167 del 2018) – non solo la giurisdizione del giudice tributario, ma anche l'applicazione della disciplina dei tributi a partire dal canone della capacità contributiva previsto dall'art. 53, primo comma, Cost. All'opposto, 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, primo comma, Cost. (la sentenza n. 64 del 2008 ha affermato che «l'attribuzione alla giurisdizione tributaria di controversie non aventi natura tributaria comporta la violazione del divieto costituzionale di istituire giudici speciali»).

E pertanto il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità in materia di politica economica e fiscale, può anche passare da un sistema basato sulla fiscalità di un contributo ad uno fondato sulla corrispettività di una tariffa o di un canone, come è avvenuto nell'ipotesi

della tariffa di igiene ambientale, istituita con l'art. 49 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), inizialmente di natura tributaria (sentenza n. 238 del 2009 e, da ultimo, Corte di cassazione, sezioni unite, ordinanza 10 aprile 2018, n. 8822), poi sostituita dalla tariffa per la gestione dei rifiuti urbani ex art. 238 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), prestazione patrimoniale ritenuta di natura non tributaria (Corte di cassazione, sezione terza civile, ordinanza 21 giugno 2018, n. 16332), al pari della tariffa per il servizio di fognatura e depurazione (sentenza n. 335 del 2008).

7.2.– In particolare, quanto ai contributi consortili, poteva inizialmente apparire dubbia la loro natura tributaria in ragione del marcato collegamento tra la spesa sostenuta dal consorzio per le opere di bonifica e la contribuzione a tale spesa di cui i consorziati erano onerati, atteso che 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 cod. civ. considera il «concorso dei proprietari alla spesa» necessaria per le opere di bonifica.

Nondimeno si è progressivamente affermata in giurisprudenza la natura tributaria dei contributi consortili.

Inizialmente questa Corte (sentenza n. 26 del 1998), nell'esaminare la questione di legittimità costituzionale di una disposizione dell'originaria disciplina dei contributi consortili di bonifica quanto alla possibilità, o no, di sospendere l'esecuzione dei ruoli esattoriali, ha considerato la natura paratributaria dei contributi dovuti agli enti di bonifica, quale ritenuta, all'epoca, dalla giurisprudenza di legittimità, rilevando che «pur dovendosi collocare le prestazioni patrimoniali in questione nell'area applicativa dell'art. 23 della Costituzione, l'assimilazione dei contributi consortili ai tributi erariali non si profila come assoluta, ma limitata piuttosto a taluni fondamentali aspetti, tra cui quello dell'esazione».

Dalla mera «assimilazione» ai tributi si è progressivamente passati a riconoscere la piena natura tributaria dei contributi consortili, escludendo che su di essi potesse applicarsi l'IVA (fin dalla sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 30 gennaio 1979, n. 662) e che, in quanto tributi sì seppur non "locali", radicassero la competenza del tribunale «per le cause in materia di imposte e tasse» ai sensi dell'art. 9, secondo comma, del codice di procedura civile (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 1° febbraio 2000, n. 1093).

Dopo la modifica dell'art. 2 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), ad opera dell'art. 12, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)», 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).

7.3.– Questo approdo, costante ed univoco, cui è pervenuta la giurisprudenza di legittimità, si fonda sulla struttura della disciplina della prestazione, sicché può dirsi che il contributo consortile di bonifica ha natura tributaria, conformemente alla sua struttura non sinallagmatica, e costituisce un contributo di scopo.

Questo essendo ormai il punto d'arrivo del diritto vivente, deve conseguentemente 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 «beneficio» che all'immobile deriva dall'attività di bonifica.

In ragione di tale qualificazione, il necessario «beneficio» non è espressione di un rapporto sinallagmatico; ma c'è un tributo che può definirsi di scopo, almeno in senso lato, perché destinato ad alimentare la provvista del Consorzio per poter realizzare le opere di bonifica.

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 trattasse di un canone o di una tariffa, che invece tale nesso sinallagmatico presuppongono; con riferimento proprio a una prestazione patrimoniale di natura non tributaria questa Corte (sentenza n. 335 del 2008) ha dichiarato incostituzionale la previsione di debenza della tariffa riferita al servizio di depurazione «anche nel caso in cui la fognatura sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi».

Nondimeno, nel caso dei contributi consortili di bonifica, il beneficio per il consorziato-contribuente deve necessariamente sussistere per legittimare l'imposizione fiscale; esso però consiste non solo nella fruizione, ma anche nella fruibilità, comunque concreta e non già meramente astratta, dell'attività di bonifica, che, in ragione del miglioramento che deriva all'immobile del consorziato, assicura la capacità contributiva che giustifica l'imposizione di una prestazione obbligatoria di natura tributaria.

8.– Fatta questa duplice premessa, da cui muovere per l'esame delle questioni di costituzionalità, vengono in rilievo i principi fondamentali del sistema tributario, che limitano la riconosciuta, pur ampia, competenza legislativa della Regione; la quale – come si è detto – può regolare non solo il comprensorio di bonifica e l'appartenenza dell'immobile all'area del Consorzio, ma anche i contributi consortili.

Fermo restando che la debenza dei contributi consortili trova la sua fonte (statale) ancora nell'art. 860 cod. civ. – che prescrive 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 di bonifica (per cui, secondo la sentenza n. 5 del 1967, «l'obbligo di contribuenza deriva dalla legge») – la norma di principio, che li governa, può ricavarsi dal canone generale della stessa disposizione che parametra il contenuto della prestazione patrimoniale obbligatoria al beneficio che i consorziati traggono dalla bonifica. Canone questo che è in stretta continuità sia con la previsione del (tuttora vigente) art. 11 del r.d. n. 215 del 1933 – secondo cui la ripartizione della «quota di spesa» tra i proprietari è fatta «in ragione dei benefici conseguiti» per effetto delle opere di bonifica e i criteri di ripartizione sono fissati negli statuti dei consorzi o con successiva deliberazione degli stessi – , sia con la richiamata 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».

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

9.– In questo contesto ordinamentale la Regione Calabria, con la legge 10 marzo 1988, n. 5 (Norme in materia di bonifica), ha definito gli scopi dell'attività di bonifica e le azioni, gli interventi, la disciplina e il funzionamento degli organi deputati ad applicarla e, in particolare, ha qualificato i contributi consortili come «quote di partecipazione al costo delle opere di bonifica» (art. 39), prevedendo anche la possibilità per la Regione stessa di farsi carico di parte di tali quote per evitare che fossero «superati i limiti di sopportabilità della contribuenza a carico degli immobili soggetti ad obblighi di bonifica» (art. 41).

Dopo la riforma costituzionale del 2001, che – come rilevato – ha inciso significativamente

sulla competenza delle Regioni nel settore della bonifica, lo stesso legislatore regionale è nuovamente intervenuto in materia con la citata legge reg. n. 11 del 2003, con cui la Regione Calabria ha provveduto a riorganizzare l'intero comparto dei consorzi di bonifica integrale; legge che contiene, all'art. 23, la disposizione censurata dalla CTP rimettente.

Si tratta di una disciplina sistematica e articolata.

Dopo aver catalogato dettagliatamente gli interventi di bonifica (art. 3), la legge regionale del 2003 prevede – per quanto rileva ai fini delle sollevate questioni di costituzionalità – che su tutto il territorio regionale possano esserci comprensori di bonifica, ciascuno come area di operatività di un singolo consorzio destinato a realizzare le opere e l'attività di bonifica (art. 13).

L'art. 17 della medesima legge regionale prescrive che i proprietari di immobili agricoli ed extra agricoli situati nell'ambito di un comprensorio di bonifica acquisiscono la qualità di consorziati-contribuenti con l'iscrizione degli immobili stessi nel perimetro di contribuenza, risultante dall'approvazione del piano di classifica di cui al successivo art. 24. Il perimetro di contribuenza è reso pubblico con il mezzo della trascrizione, ai sensi dell'art. 58 del r.d. n. 215 del 1933. In ragione di tale iscrizione, i consorziati, divenuti consorziati-contribuenti, sono tenuti al pagamento dei contributi di bonifica di cui al censurato art. 23.

L'art. 24 stabilisce che il piano di classifica individua i «benefici diretti, indiretti e potenziali», derivanti dall'attività di bonifica agli immobili ricadenti nei comprensori di bonifica e stabilisce i parametri per la quantificazione di detti benefici, determinando l'indice di contribuenza di ciascun immobile.

L'assoggettamento a contribuzione consortile è quindi condizionato all'iscrizione dell'immobile nel perimetro di contribuenza risultante dal piano di classifica, in ragione della verificata sussistenza di un beneficio diretto, indiretto o potenziale per l'immobile, non essendo sufficiente il mero dato spaziale della sua collocazione nel comprensorio di bonifica.

La medesima legge reg. Calabria n. 11 del 2003 disciplina poi in dettaglio i contributi consortili all'art. 23, disposizione attualmente censurata, che stabilisce che il contributo consortile di bonifica è costituito dalle quote dovute da ciascun consorziato per il funzionamento dei Consorzi ed è 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 articolo 24, comma 1, lettera b), sulla base del beneficio. Vi sono quindi due quote del contributo consortile, la prima delle quali – quota a) – è testualmente indipendente dal beneficio fondiario, mentre la seconda – quota b) – presuppone il beneficio per il consorziato.

10.– Quindi il beneficio effettivo per l'immobile di proprietà del consorziato – come condizione legittimante per l'inclusione nel perimetro di contribuenza del comprensorio di bonifica, nonché come criterio per fissare i parametri di calcolo e quantificazione dei contributi stessi – è in vero ciò che ha previsto, nella specie, il legislatore regionale prescrivendo, all'art. 24, comma 2, legge reg. Calabria n. 11 del 2003, che il piano di classifica individua i «benefici diretti, indiretti e potenziali», derivanti dall'attività di bonifica agli immobili ricadenti nel comprensorio del Consorzio; beneficio che dimensiona gli indici di contribuenza di ciascun immobile.

Però, 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 solo nella lettera b), condizionerebbe nel complesso la debenza del contributo stesso e quindi anche la obbligatorietà della quota a).

Ma nella fattispecie in esame – per come la norma "vive" nell'ordinamento regionale – la quota a) del contributo consortile, di cui al comma 1 dell'art. 23, non è inscindibilmente collegata alla quota b) del medesimo comma 1.

E infatti, da una parte, con decreto del Presidente della Giunta regionale del 12 febbraio 2010, n. 27, istitutivo del Consorzio di bonifica integrale dei bacini meridionali del Cosentino, al quale è riferibile la cartella di pagamento impugnata nel giudizio a quo, si è previsto, all'art. 3, comma 2, che il perimetro di contribuzione per la riscossione dei ruoli relativi al nuovo Consorzio ed emessi ai sensi dell'art. 23, comma 1, lettera a), della legge reg. Calabria n. 11 del 2003 per i soli fini istituzionali, coincide con il perimetro del neoistituito Consorzio. Ciò significa già che l'assoggettamento al contributo consortile è condizionato al solo dato spaziale dell'essere l'immobile ricompreso nel territorio del Consorzio.

D'altra parte, la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanze 24 maggio 2017, n. 13130 e 25 maggio 2017, n. 13264), pronunciandosi su ricorsi dello stesso Consorzio, ha rilevato l'assoggettamento a contribuzione nel caso di immobile compreso nel piano di classifica, facendo menzione in motivazione del suddetto decreto del Presidente della Regione Calabria del 2010 che aveva equiparato il perimetro di contribuenza all'intero comprensorio del Consorzio.

Anche nel giudizio a quo l'impugnata cartella di pagamento è stata emessa solo per la indicata quota a) e la CTP riferisce che nessun piano di classifica è stato redatto dal Consorzio, sicché è mancata una rilevazione dei benefici diretti, indiretti o potenziali derivanti dall'attività di bonifica, quale richiesta dall'art. 24 sopraccitato.

Del resto, la tesi del Consorzio, ribadita anche in udienza in sede di discussione orale, è proprio questa: 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 testualmente prevede la disposizione censurata alla lettera a) del comma 1 dell'art. 23 della legge reg. Calabria n. 11 del 2003.

11.– Tale testuale esclusione del beneficio fondiario ha proprio il significato e la portata 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 relativo perimetro di contribuenza.

In tal modo però risulta violato il più volte citato principio (settoriale) del sistema tributario, che vuole invece che l'assoggettabilità a contribuzione consortile presupponga il beneficio derivato all'immobile dall'attività di bonifica.

Il legislatore regionale 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 (il quale – come già rilevato – potrebbe anche essere esteso a tutto il territorio della Regione sì da comprendere, indistintamente, tutti gli immobili), perché, ove ciò facesse, 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.

Questa Corte (sentenza n. 102 del 2008) ha infatti affermato che «le Regioni a statuto ordinario sono assoggettate al duplice limite costituito dall'obbligo di esercitare il proprio potere di imposizione in coerenza con i princípi fondamentali di coordinamento e dal divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all'emanazione della legislazione statale di coordinamento» (nello stesso senso, la sentenza n. 37 del 2004). Del resto, la disposizione censurata, in quanto del

2003, si muove nel contesto ordinamentale precedente alla normativa sul federalismo fiscale, che ha poi previsto la possibilità per le regioni di istituire tributi propri secondo i decreti legislativi attuativi della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

12.– La reductio ad legitimitatem della disposizione censurata è univocamente orientata dallo stesso principio settoriale del sistema tributario nel senso dell'innesto della previsione, in positivo, del beneficio derivante agli immobili del comprensorio di bonifica come presupposto dell'assoggettamento alla contribuzione consortile, invece della (e quindi in sostituzione della) non rilevanza del beneficio fondiario testualmente prevista dalla medesima disposizione denunciata. La possibilità di dispositivo additivo sostitutivo è, da tempo, riconosciuta da questa Corte (da ultimo, sentenze n. 20, n. 22 e n. 120 del 2018).

Pertanto il contributo consortile di bonifica, quanto alle spese afferenti al conseguimento dei fini istituzionali dei Consorzi, ex lettera a) del comma 1 dell'art. 23 citato, è dovuto «in presenza del beneficio» – al pari della quota di cui alla successiva lettera b) del medesimo comma – invece che «indipendentemente dal beneficio fondiario».

13.– Può aggiungersi, infine, che la successiva legge reg. Calabria n. 13 del 2017 ha rimediato per il futuro a tale vulnus perché, all'art. 1, ha novellato il comma 1 dell'art. 23 della legge reg. Calabria n. 11 del 2003, prevedendo – 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.

14.– In conclusione va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, lettera 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».

15.– L'accoglimento della questione di costituzionalità in riferimento all'art. 119 Cost. comporta l'assorbimento della censura, peraltro subordinata, di violazione dell'art. 23 Cost., parimenti sollevata dalla CTP rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, lettera 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 il conseguimento dei fini istituzionali dei Consorzi, è dovuto «indipendentemente dal beneficio fondiario» invece che «in presenza del beneficio».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 settembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Giovanni AMOROSO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 ottobre 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.