

Sentenza della Corte costituzionale n. 188/2018

Materia: tributi, consorzi di bonifica.

Parametri invocati: articoli 119 e articolo 23 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale.

Rimettente: Commissione tributaria provinciale.

Oggetto: articolo 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).

Esito: illegittimità costituzionale.

Con ordinanza del 12 giugno 2017 la Commissione tributaria provinciale (CTP) di Cosenza ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 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 articoli 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'articolo 119 Cost. che, nel riconoscere alle Regioni autonomia finanziaria di entrata e di spesa, prescrive l'osservanza dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Il censurato articolo 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'articolo 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. La Corte, preliminarmente, affronta due questioni : 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. 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'articolo 117, primo comma, Cost., nella sua originaria formulazione, e nel contesto della preesistente disciplina statale della materia, contenuta nel r.d. 215/1933, 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 (articoli 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'articolo 31 della legge 2 giugno 1961, n. 454 (Piano quinquennale per lo sviluppo dell'agricoltura), esercitata con il decreto del Presidente della Repubblica 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'articolo 7, ha previsto che tutto il territorio della Regione potesse essere oggetto di bonifica, sia integrale che specificamente montana. La competenza regionale, successivamente, è risultata coniugata a quella delegata alle Regioni. Infatti, le competenze in materia di bonifica sono state assegnate alle Regioni a statuto ordinario con il decreto del Presidente della Repubblica 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 decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975 n. 382), che, agli articoli 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 la 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 c.c. sulla bonifica (articoli da 857 a 865) e, prima ancora, nel citato r.d. 215/1933. 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”. 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'articolo 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 “principi 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 la Corte ha ritenuto non essere riconducibili alla nozione di enti locali ai sensi del previgente articolo 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 (articolo 117, terzo comma, Cost.), nonché il limite all'autonomia finanziaria delle Regioni (articolo 119, secondo comma, Cost.). Ed è proprio nell'esercizio di questa multifunzionale competenza concorrente che, dopo la riforma costituzionale del 2001, il legislatore statale è intervenuto dettando disposizioni in materia di riordino dei consorzi di bonifica. L'articolo 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 principi 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". La seconda premessa riguarda la natura tributaria dei contributi consortili, ritenuta dalla CTP rimettente in conformità alla giurisprudenza di legittimità della Corte di cassazione. A tale riguardo, è progressivamente affermata in giurisprudenza la natura tributaria dei contributi consortili (ex plurimis, Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 3 maggio 2016, n. 8770). 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 la Corte costituzionale (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 consorzio-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 consorzio, assicura la capacità contributiva che giustifica l'imposizione di una prestazione obbligatoria di natura tributaria. Fatta questa duplice premessa, da cui muovere per l'esame delle questioni di costituzionalità, vengono in rilievo per la Corte i principi fondamentali del sistema tributario, che limitano la riconosciuta, pur ampia, competenza legislativa della Regione; la quale può regolare non solo il comprensorio di bonifica e l'appartenenza dell'immobile all'area del Consorzio, ma anche i contributi consortili. 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” (articolo 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 contribuzione a carico degli immobili soggetti ad obblighi di bonifica” (articolo 41). Dopo la riforma costituzionale del 2001, che ha inciso significativamente sulla competenza delle Regioni nel settore della bonifica, lo stesso legislatore regionale è nuovamente intervenuto in materia con la citata l.r. 11/2003, con cui la Regione Calabria ha provveduto a riorganizzare l'intero comparto dei consorzi di bonifica integrale; legge che contiene, all'articolo 23, la disposizione censurata dalla CTP rimettente. In particolare, l'articolo 23 stabilisce che “il contributo consortile di bonifica è costituito dalle quote dovute da ciascun consorzio 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 consorzio. Quindi il beneficio effettivo per l'immobile di proprietà del consorzio – come condizione legittimante per l'inclusione nel perimetro di contribuzione del comprensorio di bonifica, nonché come criterio per fissare i parametri di calcolo e quantificazione dei contributi stessi – è ciò che ha previsto, nella specie, il legislatore regionale prescrivendo, all'articolo 24, comma 2, 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 contribuzione di ciascun immobile”. Nella fattispecie in esame – per come la norma “vive” nell'ordinamento regionale – la quota a) del contributo consortile, di cui al comma 1 dell'articolo 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'articolo 3, comma 2, che il perimetro di contribuzione per la riscossione dei ruoli relativi al nuovo Consorzio ed emessi ai sensi dell'articolo 23, comma 1, lettera a), della l.r. 11/2003 per i soli fini istituzionali, coincide con il perimetro del neoistituito Consorzio. Ciò significa 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'articolo 24 sopraccitato. Del resto, la tesi del Consorzio 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. 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. La 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 principi 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). Pertanto il contributo consortile di bonifica, quanto alle spese afferenti al conseguimento dei fini istituzionali dei Consorzi, ex lettera a) del comma 1 dell'articolo 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". La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'articolo 23, comma 1, lettera a), della l.r. Calabria 11/2003, 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".