



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI DI BARI  
ALDO MORO



DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI  
GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO  
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE  
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS  
AND ENVIRONMENT

# ANNO VIII ANNALI 2020 DEL DIPARTIMENTO JONICO

ESTRATTO

CRISTIANO ANTONAZZI

Il contributo di bonifica



ISBN 9788894503043



## DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Riccardo Pagano

## DIRETTORI DEGLI ANNALI

Carlo Cusatelli – Gabriele Dell’Atti – Giuseppe Losappio

## COMITATO SCIENTIFICO

Cesare Amatulli, Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Nicolò Carnimeo, Daniela Caterino, Nicola Fortunato, Pamela Martino, Maria Concetta Nanna, Vincenzo Pacelli, Fabrizio Panza, Pietro Alexander Renzulli, Angelica Riccardi, Umberto Salinas, Paolo Stefanì, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli

## COMITATO DIRETTIVO

Aurelio Arnese, Danila Certosino, Luigi Iacobellis, Ivan Ingravallo, Ignazio Lagrotta, Francesco Moliterni, Paolo Pardolesi, Francesco Perchinunno, Angelica Riccardi, Claudio Sciancalepore, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio, Umberto Violante

## COMITATO DI REDAZIONE

Patrizia Montefusco (Responsabile di redazione),  
Francesca Altamura, Michele Calabria, Danila Certosino,  
Marco Del Vecchio, Francesca Nardelli, Filomena Pisconti,  
Francesco Scialpi, Andrea Sestino, Pierluca Turnone, Domenico Vizzielli

### Contatti:

Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture  
ex Convento San Francesco – Via Duomo, 259 – 74123 Taranto, Italy

e-mail: [annali.dipartimentojonico@uniba.it](mailto:annali.dipartimentojonico@uniba.it)

telefono: + 39 099 372382 • fax: + 39 099 7340595

<https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali/gli-annali>



# ANNALI2020

ANNO VIII  
DEL DIPARTIMENTO JONICO





Cristiano Antonazzi

## IL CONTRIBUTO DI BONIFICA \*

### ABSTRACT

Il contributo di bonifica, introdotto con il R.G. del 13 febbraio 1933 n. 215, è una prestazione patrimoniale obbligatoria per tutti i proprietari di beni immobili rientranti nel perimetro di contribuenza, in ragione del beneficio diretto e specifico determinato dalle opere di manutenzione e bonifica svolte dal Consorzio competente. Anche la Corte di Cassazione si è espressa recentemente sui presupposti per l'imposizione del contributo di bonifica.

The land reclamation contribution, introduced with the R.G. of 13 February 1933 n. 215, is a mandatory patrimonial performance for all owners of real estate falling within the scope of taxation, due to the direct and specific benefit determined by the maintenance and reclamation works carried out by the competent Consortium. Even the Court of Cassation has recently expressed itself on the conditions for the imposition of the land reclamation contribution.

### PAROLE CHIAVE

Tributo – Beneficio – Contribuente

Tax – Benefit – Taxpayer

SOMMARIO: 1. L'evoluzione normativa. – 2. La disciplina del contributo consortile. – 3. I casi di imposizione illegittima del contributo.

1. Prima del ventesimo secolo, l'attività di tutela e salvaguardia dell'ambiente nonché di manutenzione e irrigazione dei fondi rustici era eseguita da associazioni consortili, poiché la legislazione del tempo prevedeva un intervento pubblico residuale<sup>1</sup>. Infatti, l'attività consortile era prettamente di natura privatistica<sup>2</sup>. Il codice civile del 1865, all'art. 657, prevedeva per coloro che avevano un interesse comune nella derivazione e nell'uso dell'acqua, o nella bonificazione o nel prosciugamento dei terreni, la possibilità di riunirsi in consorzio al fine di provvedere all'esercizio, alla conservazione ed alla difesa dei loro diritti<sup>3</sup>. Di qui si evince chiaramente la natura

---

\* Saggio sottoposto a revisione secondo il sistema per *peer review*

<sup>1</sup> M. Angiulli, *I contributi consortili tra beneficio e capacità contributiva*, Cacucci, Bari, 2014 (Collana del Dipartimento Jonico in "Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture", Università degli Studi di Bari Aldo Moro), p. 22 ss.; A. Uricchio, *Percorsi di diritto tributario*, Cacucci, Bari 2017, pp. 96-97.

<sup>2</sup> *Ibidem*; Ivi., pp. 97-98.

<sup>3</sup> M. Angiulli, *I contributi*, cit., p. 23; A.M. Martucelli, *La gestione comune delle acque e degli impianti irrigui*, in *Riv. Dir. Agr.*, Anno LXVIII, 1989, p. 499 ss.; cfr. art. 657 c.c. del 1865.

privatistica dell'attività consortile, perché la legislazione del tempo considerava di interesse pubblico soltanto le opere realizzate sulle acque dei fiumi e dei torrenti. Invece, le opere realizzate su altre acque si consideravano private e, pertanto, le spese di manutenzione ricadevano sui proprietari<sup>4</sup>. Con la legge c.d. "Baccarini" del 1882, recante norme per la bonificazione delle paludi e dei terreni paludosi, iniziò una fase di transizione dell'attività consortile da un'attività prettamente privatistica ad un'attività di rilevanza pubblica<sup>5</sup>. Sostanzialmente, fu introdotta la partecipazione dello Stato, in misura più consistente, per la realizzazione delle opere di bonifica di prima categoria, mentre in misura più ridotta era posta a carico delle Province e dei Comuni, e la restante parte era a carico dei privati<sup>6</sup>. Invece, le opere di minor rilievo, c.d. di seconda categoria, ricadevano interamente sui privati, fatto salvo il caso in cui si ravvisasse un interesse pubblico<sup>7</sup>.

Un significativo passo in avanti fu fatto con la Legge del 4 luglio 1886 n. 3962, la quale introdusse la possibilità di affidare in concessione ai consorzi la realizzazione delle opere di bonifica classificate di I categoria<sup>8</sup>. Con Regio Decreto del 8 maggio 1904, n. 368, fu approvato il regolamento di attuazione del Testo Unico del 22 marzo 1900 n. 195 sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi, che attribuiva al governo del tempo la tutela e la vigilanza sulle opere di bonificazione dei laghi, stagni, delle paludi e delle terre paludose<sup>9</sup>. Ad ogni buon conto, l'iperproduzione normativa concernente la disciplina dei consorzi di bonifica aveva dato origine a diversi tipi di consorzi, ognuno con un'attività propria, ad esempio: consorzi di esecuzione, consorzi di manutenzione, consorzi di contribuzione, consorzi volontari e consorzi obbligatori<sup>10</sup>. Il proliferare delle norme in materia, determinò un'asimmetria normativa che provocò non pochi contrasti tra le norme e perciò, si avvertiva la necessità di una regolamentazione unitaria del settore<sup>11</sup>. Infatti, al fine di armonizzare l'intero comparto normativo, con la Legge del 8 agosto 1918 n. 1255 fu avviata la fase di riforma della disciplina dei consorzi di bonifica, che si concluse con il R. D. del 13 febbraio 1933 n. 215 concernente le "Nuove norme per la bonifica integrale"<sup>12</sup>.

---

<sup>4</sup> Ivi, p. 24.

<sup>5</sup> Ivi, p. 25.

<sup>6</sup> *Ibidem*; A. Furlani, *Eredità dell'acqua: storia idraulica del territorio bolognese e materiali dell'Archivio storico della Bonifica Renana*, in *Mostra bibliografica e documentaria: Bonifiche e irrigazione*, (percorso espositivo e catalogo a cura di F. Rossi, F. Casadei), in [file:///C:/Users/user/Desktop/Tributo%20630/Catalogo\\_mostra\\_bonifiche\\_irrigazione.pdf](file:///C:/Users/user/Desktop/Tributo%20630/Catalogo_mostra_bonifiche_irrigazione.pdf), Bologna, 2019, p. 30, si v. nota n. 1.

<sup>7</sup> *Ibidem*; *Ibidem*.

<sup>8</sup> M. Angiulli, *I contributi*, cit., p. 25.

<sup>9</sup> Ivi, p. 29; cfr. R. D. 22 marzo 1900, n. 195.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> *Ibidem*; cfr. M. Villani, *È incostituzionale la norma che impone il contributo consortile indipendentemente dal beneficio fondiario*, L. Morciano, M. Villani (a cura di), in <https://www.diritto.it/e-incostituzionale-la-norma-che-impone-il-contributo-consortile-indipendentemente-dal-beneficio-fondiario/>, pp. 1-2.



Il R. D. del 13 febbraio del 1933, n. 215 ricondusse a sistema l'intera normativa delle bonifiche e introdusse anche l'intervento pubblico per la realizzazione delle attività consortili<sup>13</sup>. In considerazione dell'intervento dello Stato per la realizzazione delle opere di bonifica integrale, nonché di conservazione e sviluppo territoriale, con l'art. 59, comma 1, i consorzi di bonifica furono qualificati come persone giuridiche pubbliche<sup>14</sup>. E per l'adempimento dei loro fini istituzionali, con il successivo comma 2, venne riconosciuto ai consorzi il potere di imporre contributi alle proprietà consorziate<sup>15</sup>. Secondo il combinato degli artt. 59 e 21 del R. D. n. 215 del 1933, i contributi per opere pubbliche di bonifica «costituiscono oneri reali sui fondi dei contribuenti e sono esigibili con le norme ed i privilegi per l'imposta fondiaria, prendendo grado immediatamente dopo tale imposta e le relative sovrimeposte provinciali e comunali»<sup>16</sup>. Per la riscossione dei medesimi, si applicano le norme che regolano l'esazione delle imposte dirette<sup>17</sup>. Il tema delle bonifiche è presente anche nella Carta Fondamentale<sup>18</sup>, precisamente all'art. 44, secondo cui «al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà». Per quanto concerne la competenza in materia di agricoltura e foresta, nonché in materia di bonifica, questa fu trasferita dallo Stato alle regioni con i DD.PP.RR. del 15 gennaio 1972, n. 11 e del 24 luglio 1977, n. 616<sup>19</sup>.

2. Prima di procedere all'analisi dell'istituto, giova evidenziare che con il termine tributo si fa riferimento a tutte quelle prestazioni patrimoniali imposte dallo Stato per finanziare le spese pubbliche<sup>20</sup>. Quindi, con il termine tributo facciamo riferimento ad

<sup>13</sup> Ivi, pp. 26-28; A.M. Martucelli, *La gestione*, cit., p. 499 ss.

<sup>14</sup> Ivi, pp. 26 e 28.

<sup>15</sup> Ivi, p. 28; cfr. R. D. del 13 febbraio del 1933, n. 215, art. 59, comma 2; cfr. C. Sciancalepore, *I contributi consortili di bonifica e l'indefettibile applicazione del principio del beneficio*, in *Riv. Trim. Dir. Trib.*, 2, 2019, p. 479-480; cfr. A. Viotto, *Sulla natura tributaria dei contributi spettanti ai consorzi di bonifica*, in *Riv. dir. trib.*, vol. XVII, 1, 2007, pp. 25 e 28.

<sup>16</sup> *Ibidem*; cfr. A. Viotto, *Sulla natura*, cit., p. 29; cfr. R. D. del 13 febbraio del 1933, n. 215, artt. 21 e 59.

<sup>17</sup> *Ibidem*; C. Sciancalepore, *I contributi*, cit., 479-480 cfr. R. D. del 13 febbraio del 1933, n. 215, art. 21.

<sup>18</sup> M. Angiulli, *I contributi*, cit., p. 45 ss.

<sup>19</sup> Ivi, 62-64; E.M. Bartolazzi Menchetti, *Contributi di bonifica indissolubilmente legati al beneficio per gli immobili coinvolti*, in *Riv. Tel. Dir. Trib.*, 2019, 1, p. 153 ss.

<sup>20</sup> F. Tesauro, *Istituzioni di diritto tributario*, Utet, Milano, 2017, pp. 4-5 e 9; cfr. Corte Cost., 8 ottobre 2012, n. 223, in *Giur. it.*, 2013; S. Romano, *Principi di diritto amministrativo*, S.E.L., Milano, 1912, p. 317; F. Cammeo, *Le tasse e la loro costituzionalità*, in *Giur.it.*, 1899, IV, p. 193; G. Tersoro, *Principi di diritto tributario*, Bari, 1938, p. 551; A. Uricchio, *Percorsi di*, cit., 92; A.D. Giannini, *Istituzioni di diritto tributario*, Giuffrè, Milano, 1974; cfr. G. Ingrosso, *I contributi nel sistema tributario italiano*, Jovene, Napoli, 1964, p. 339 ss.; cfr. P. Boria, *Diritto Tributario*, seconda edizione, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 199-200; cfr. A. Viotto, *Sulla natura*, cit., p. 26;

una categoria generale che comprende imposte, tasse e contributi<sup>21</sup>.

La dottrina definisce le imposte come prestazioni patrimoniali obbligatorie che lo Stato esige in virtù del suo potere impositivo<sup>22</sup>; al contrario, definisce le tasse come prestazioni patrimoniali obbligatorie che lo Stato esige in virtù di un servizio pubblico richiesto dal privato<sup>23</sup>. Invece, i contributi sono definiti come prestazioni patrimoniali obbligatorie dovute all'ente pubblico in virtù di un "beneficio diretto" derivante da un servizio pubblico non richiesto dal contribuente<sup>24</sup>. Pertanto, è proprio il presupposto del beneficio diretto e specifico che caratterizza e differenzia il contributo dall'imposta e dalla tassa<sup>25</sup>. Riassumendo, l'imposta ha come presupposto un fatto economicamente valutabile che riguarda il soggetto passivo, indipendentemente da una controprestazione dell'ente pubblico<sup>26</sup>; la tassa, a differenza dell'imposta e del contributo, ha come presupposto l'erogazione di un servizio richiesto dal contribuente all'ente pubblico<sup>27</sup>.

L'istituto del tributo di bonifica è stato introdotto nel nostro ordinamento con il R. D. del 13 febbraio del 1933, n. 215<sup>28</sup>. Ai fini dell'imposizione di siffatto tributo di bonifica, rientrante nella *species* dei contributi, è preminente che dalle attività di manutenzione poste in essere dai consorzi di bonifica derivi un vantaggio diretto e specifico per gli immobili ricadenti nel comprensorio di bonifica (ad esempio,

<sup>21</sup> F. Tesauro, *Istituzioni di*, cit., p. 4; G. Falsitta, *Manuale di diritto tributario*, Parte generale, XI, Milano, 2020, p. 20; A. Uricchio, *Percorsi di*, cit., pp. 92 e 98; A. Fantozzi, *Il diritto tributario*, Torino, 2003, p. 37; cfr. M. Angiulli, *I contributi*, cit., p. 148; F. d'Ayala Valva, *Il contribuente a tutela della natura e della buona amministrazione. Il contributo di bonifica*, in *Per un nuovo ordinamento tributario (atti del convegno di Genova del 14-15 ottobre 2016)*, vol. III, pp. 79 e 87; P. Boria, *Diritto Tributario*, cit., p. 202; C. Sciancalepore, *I contributi*, cit., pp. 480-481.

<sup>22</sup> A. Uricchio, *Percorsi di*, cit., p. 92; A.D. Giannini, *Istituzioni di diritto tributario*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 56; F. Maffezzoni, voce *Imposta*, in *Enc. dir.*, col. XX, Milano, 1970, p. 460; G. Falsitta, *Manuale di*, cit., pp. 20 e 21; cfr. L.V. Berliri, *La giusta imposta*, Roma, 1945, cap. II, p. 336 ss.; P. Boria, *Diritto tributario*, cit., p. 204.

<sup>23</sup> Ivi, p. 96; A.D. Giannini, *Istituzioni di*, cit., p. 56; G. Falsitta, *Manuale di*, cit., p. 26; L.V. Berliri, *La giusta*, cit., p. 336 ss.; P. Boria, *Diritto tributario*, cit., pp. 205-206.

<sup>24</sup> *Ibidem*; G. Ingrosso, *I contributi*, cit., p. 339; cfr. F. Tesauro, *Istituzioni di*, cit., p. 7; cfr. Corte Cost., 22 aprile 1980, n. 54, in *Foro it.*, 1980, I, 1557; P. Boria, *Diritto tributario*, cit., pp. 207-209; cfr. C. Sciancalepore, *Incostituzionali le leggi regionali che impongono il pagamento del contributo consortile di bonifica indipendentemente dal beneficio fondiario – Nota a Corte cost., sent. 19 ottobre 2018*, n. 188, in *Tax News - Supplemento online alla Riv. Trim. Dir. Trib.*, 2, 2018, p. 184; Id., *I contributi*, cit., p. 481; L. Del Federico, *Tasse, tributi paracommutativi e prezzi pubblici*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 302 ss.; cfr. A.D. Giannini, *Istituzioni di diritto tributario*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 58; cfr. A. Viotto, *Sulla natura*, cit., p. 31, si veda la nota n. 17.

<sup>25</sup> P. Boria, *Diritto Tributario*, cit., pp. 209-210; C. Sciancalepore, *I contributi*, cit., p. 481-482.

<sup>26</sup> F. Tesauro, *Istituzioni di*, cit., p. 5; P. Boria, *Diritto Tributario*, cit., p. 210.

<sup>27</sup> *Ibidem*; G. Tesoro, *Principi di*, cit., p. 551; A. Uricchio, *Percorsi di*, cit., p. 96; cfr. A. Fedele, voce *Tassa*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XX, Roma, 1993; C. Sacchetto, voce *Tassa*, in *Enc. dir.*, vol. XLIV, Milano, 1992; L. Del Federico, *Tasse, tributi*, cit., p. 302 ss.

<sup>28</sup> M. Angiulli, *I contributi*, cit. 81 ss.; cfr. M. Ingrosso, *Contributi*, in voce del *Digesto Italiano*, 1987; Id., *Contributi*, in *Boll. Trib.*, 6, 1987, p. 453 ss.; cfr. M. Villani, *È incostituzionale*, cit., pp. 1-2.

l'incremento del valore dell'immobile)<sup>29</sup>.

Il contributo in esame è dovuto dai proprietari di immobili agricoli pubblici e privati che rientrano nel comprensorio di bonifica, manutenzione e realizzazione delle opere previste *ex art.* 860 c.c., per il beneficio diretto e specifico derivante dalle opere di gestione, manutenzione ed irrigazione realizzate dai consorzi di bonifica<sup>30</sup>.

I presupposti per l'assoggettabilità all'imposizione contributiva sono: la proprietà di un immobile sito nel comprensorio consortile e un "beneficio diretto e specifico" ricadente sull'immobile, derivante dalla realizzazione di attività di gestione, manutenzione, irrigazione e bonifica, eseguite dal consorzio<sup>31</sup>. Al riguardo, i Consorzi di bonifica predispongono il Piano di classifica degli immobili ricadenti nel proprio comprensorio, individuano i benefici che ne deriveranno dalle opere di bonifica e stabiliscono gli indici nonché i parametri per la determinazione del tributo<sup>32</sup>.

Sulla base di questo piano di classifica verrà poi quantificato il contributo che dovrà essere pagato dai proprietari degli immobili rientranti nel comprensorio di manutenzione e bonifica<sup>33</sup>. Ciò nonostante, è fatta salva la possibilità per il contribuente di impugnare il Piano di classifica<sup>34</sup> nel merito, innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale<sup>35</sup>. Al riguardo, la Corte di Cassazione, con le sentenze nn. 20681/14 e 21176/14, ha ribadito il principio secondo cui

in tema di contributi di bonifica, il contribuente, anche qualora non abbia impugnato innanzi al giudice amministrativo gli atti generali presupposti (e cioè il perimetro di contribuzione, il piano di contribuzione ed il bilancio annuale di previsione del Consorzio), che riguardano l'individuazione dei potenziali contribuenti e la misura dei relativi obblighi, può contestare, nel giudizio avente ad oggetto la cartella esattoriale dinanzi al giudice tributario, la legittimità della pretesa impositiva dell'ente

---

<sup>29</sup> A. Uricchio, *Percorsi di*, cit., pp. 96-97; cfr. G. Ingrosso, *I contributi*, cit., p. 339; M. Angiulli, *I contributi*, cit., p. 98; F. d'Ayala Valva, *Il contribuente a tutela della natura e della buona amministrazione. Il contributo di bonifica*, in *Per un nuovo ordinamento tributario (atti del convegno di Genova del 14-15 ottobre 2016)*, vol. III, pp. 79 e 87; C. Sciancalepore, *Incostituzionali le*, cit., pp. 185-186; Id., *I contributi*, cit., p. 481; cfr. N. D'Amati, *Istituzioni di diritto tributario*, Cacucci, Bari, 2007, p. 32.; cfr. F. Fichera, *I contributi speciali e le tasse*, in A. Amatucci (a cura di), in *Tratt. dir. trib.*, vol. IV, Cedam, Padova, 1994, p. 297 ss.; cfr. M. Ingrosso, *Contributi*, in voce *del Digesto Italiano*, 1987; Id., *Contributi*, in *Boll. Trib.*, 6, 1987, p. 453 ss.; cfr. A. Viotto, *Sulla natura*, cit., p. 24 ss.; M. Villani, *È incostituzionale*, cit., p. 4.

<sup>30</sup> *Ibidem*; *Ibidem*; M. Angiulli, *I contributi*, cit. 81 ss.; cfr. A. Fantozzi, *Diritto tributario*, Giappichelli, Torino 2005, p. 52; N. d'Amati, *Istituzioni di diritto tributario*, Cacucci, Bari, 2005, p. 32; C. Sciancalepore, *Incostituzionali le*, cit., p. 185; Id., *I contributi*, cit., pp. 479 e 485; E.M. Bartolazzi Menchetti, *Contributi di*, cit., p. 154; cfr. M. Villani, *È incostituzionale*, cit., pp. 1-2.

<sup>31</sup> M. Angiulli, *I contributi*, cit., pp. 86-87 e 98; A. Moschella, voce *Bonifica*, in *Enc. Dir.*, 5, Milano 1959, p. 560 ss.; N. Irti, *Contribuzione consortile*, in *Riv. Dir. Agr.*, II, 1972, p. 33; cfr. M. Villani, *È incostituzionale*, cit., p. 2-3.

<sup>32</sup> *Ivi*, 91 ss.; C. Sciancalepore, *I contributi*, cit., p. 485-486.

<sup>33</sup> C. Sciancalepore, *I contributi*, cit., p. 486.

<sup>34</sup> M. Angiulli, *I contributi*, cit., p. 104, si v. nota 146; in tal senso si è espressa recentemente la Corte di Cassazione con la sentenza del 23 aprile 2020 n. 8079.

<sup>35</sup> *Ivi*, 139.

assumendo che gli immobili di sua proprietà non traggono alcun beneficio diretto e specifico dall'opera del Consorzio<sup>36</sup>.

Peraltro, con la recentissima sentenza del 23 aprile 2020, n. 8079, i Giudici di Piazza Cavour, richiamando anche quanto già affermato con le sentenze nn. 9511/2018 e 24356/2016, hanno osservato che, nel caso in cui il Piano di classifica sia stato debitamente approvato dall'ente regionale, «l'ente impositore è esonerato dalla prova del predetto beneficio, che si presume in ragione della comprensione dei fondi nel perimetro d'intervento consortile e dell'avvenuta approvazione del piano di classifica, salva la prova contraria da parte del contribuente»<sup>37</sup>. Nel caso di specie, il consorzio aveva prodotto in giudizio il Piano di classifica, pur non essendoci stata una contestazione specifica da parte del contribuente<sup>38</sup>, fornendo la prova dell'atto generale presupposto per l'imposizione consorziale. Secondo gli Ermellini, avendo il consorzio fornito la prova del piano di classifica, esso non dovrà fornire nessun altro elemento probatorio aggiuntivo in merito all'esistenza di un beneficio diretto e specifico, arrecato agli immobili dalle attività del consorzio<sup>39</sup>. Continuando, gli Ermellini hanno precisato che innanzi al Giudice Tributario la contestazione del Piano di classifica è funzionale per superare la presunzione di esistenza del beneficio (e non per ottenere la disapplicazione dell'atto generale presupposto) e in ragione di ciò, in ossequio alla ripartizione dell'onere della prova, si procederà all'accertamento del beneficio fondiario diretto e specifico, recato dall'attività del consorzio all'immobile del privato consorziato, rientrante nel perimetro di contribuenza<sup>40</sup>. Sicché, secondo la Suprema Corte, l'attuazione del piano di classifica costituisce una presunzione di vantaggiosità delle opere di bonifica e manutenzione eseguite dal Consorzio e, pertanto, nel caso in cui sia il consorziato ad impugnare l'atto generale presupposto per l'imposizione del contributo, vale a dire il piano di classifica, spetterà al Consorzio fornire la prova della c.d. vantaggiosità, ai sensi dell'art. 2697 c.c.; mentre, nel caso in cui il piano di classifica non sia stato impugnato, spetterà al consorziato fornire la prova contraria per superare la presunzione relativa<sup>41</sup> *de quo*.

3. L'imposizione del contributo consortile potrebbe essere illegittima nel caso in

---

<sup>36</sup> Cfr. Cass., 23 aprile 2020, n. 8079.

<sup>37</sup> Cfr. Cass., 23 aprile 2020, n. 8079; sul riparto dell'onere probatorio si veda C. Sciancalepore, *I contributi*, cit., pp. 486-488.

<sup>38</sup> Tale onere gravava sul contribuente, il quale avrebbe dovuto fornire la prova contraria per superare la presunzione di sussistenza dell'*utilitas* per gli immobili (in tal senso si v. Cass., ordinanza del 18 aprile 2018, n. 9511).

<sup>39</sup> Cfr. Cass., 23 aprile 2020, n. 8079; C. Sciancalepore, *I contributi*, cit., pp. 487.

<sup>40</sup> Cfr. Cass., 23 aprile 2020, n. 8079; tra le tante si veda anche Cass., SS. UU., 30 ottobre 2008, n. 26009; Cass., 21 luglio 2010, n. 17066.

<sup>41</sup> La Corte ha precisato che la presunzione di vantaggiosità in esame non è di natura assoluta, ma *iuris tantum*; si v. anche Cass., ordinanza 29 agosto 2019, n. 21820; in tal senso si veda anche C. Sciancalepore, *I contributi*, cit., pp. 487-488 e 490.

cui il tributo venga applicato indipendentemente da un beneficio per gli immobili del perimetro consortile, poiché sarebbe in contrasto con quanto disposto dagli artt. 860 c.c. e 10 R. D. n. 215 del 1933<sup>42</sup>. Su questo profilo si è espressa più volte la Suprema Corte di Cassazione chiarendo che deve verificarsi un vantaggio fondiario direttamente sul fondo rustico<sup>43</sup>. Per le controversie aventi ad oggetto il contributo consortile, la giurisdizione è attribuita alle Commissioni Tributarie<sup>44</sup>. Pertanto, nel caso in cui i contribuenti siano destinatari di cartelle di pagamento aventi ad oggetto il tributo consortile, in assenza di beneficio diretto e specifico, possono impugnare le anzidette cartelle di pagamento innanzi alle Commissioni Tributarie chiedendone l'annullamento<sup>45</sup>. Tuttavia, i contribuenti, per evitare il contenzioso e le lungaggini processuali, possono segnalare al Garante del Contribuente<sup>46</sup>, ai sensi dell'art. 13 della Legge n. 212 del 27 luglio 2000 - c.d. "Statuto dei Diritti del Contribuente", disfunzioni, irregolarità, scorrettezze, prassi amministrative anomale o irragionevoli o qualunque altro comportamento suscettibile di incrinare il rapporto di fiducia tra cittadini e amministrazione finanziaria. Il Garante può richiedere documenti e/o chiarimenti alle amministrazioni competenti e può sollecitare le procedure di autotutela nei confronti di atti amministrativi di accertamento o di riscossione notificati al contribuente<sup>47</sup>. Giova qui precisare che le risoluzioni emanate dal Garante non sono vincolanti per l'Amministrazione Finanziaria dello Stato, e non producono effetti in sede giurisdizionale<sup>48</sup>.

In Puglia è accaduto che alcuni proprietari di immobili consorziati, dopo aver ricevuto un avviso di pagamento dal consorzio, hanno segnalato al Garante la

<sup>42</sup> M. Angiulli, *I contributi*, cit., p. 86 ss.; cfr. Cass., Sez. I, 4 maggio 1996 n. 4144.

<sup>43</sup> Ivi, 105; M. Villani, *È incostituzionale*, cit., p. 3-4 e 6; C. Sciancalepore, *I contributi*, cit., p. 486; si vedano anche Cass., 15 maggio 2013, n. 11801; Cass., 18 gennaio 2012, n. 654; Cass., 29 marzo 2011, n. 7159; Cass., 21 gennaio 2011, n. 1386; Cass., SS. UU., 14 maggio 2010, n. 11722; Cass., 10 aprile 2009, n. 8770; Cass., SS. UU., 14 ottobre 1996, n. 8960; Cass., 8 luglio 1993, n. 7511; Cass., SS. UU., 6 febbraio 1984, n. 877.

<sup>44</sup> Ivi, 148; cfr. Legge 28 dicembre 2001 n. 448, art. 12, comma 2, che ha sostituito l'art. 2 del D.lgs. 31 dicembre 1992 n. 546; A. Viotto, *Sulla natura*, cit., p. 33.

<sup>45</sup> *Ibidem*; A. Uricchio, *Percorsi di*, cit., p. 99; P. Cendon (a cura di), *Artt. 810-951: Beni, pertinenze, frutti, demanio, proprietà*, in *Comm. Cod. Civ.*, Giuffrè, 2009, p. 488, secondo la Corte di Cassazione, con ordinanza del 23 maggio 2005, n. 10703, «i contributi, spettanti ai consorzi di bonifica ed imposti ai proprietari per le spese di esecuzione, manutenzione ed esercizio delle opere di bonifica e miglioramento fondiario, rientrano nella categoria generale dei tributi, con la conseguenza che la domanda di restituzione delle somme versate a tale titolo, proposta dopo il primo gennaio 2002, è devoluta alla giurisdizione delle commissioni tributarie, in applicazione dell'art. 12 della legge n. 448/2001, il quale ha esteso la giurisdizione tributaria a tutte le controversie aventi ad oggetto tributi di ogni genere e specie»; In tal senso, Cass., SS.UU., 28 giugno 2006, n. 14863, al riguardo si vedano A. Viotto, *Sulla natura*, cit., p. 24 ss.; E.M. Bartolazzi Menchetti, *Contributi di*, cit., p. 154; cfr. M. Villani, *È incostituzionale*, cit., p. 6.

<sup>46</sup> A. Uricchio, *Percorsi di*, cit., p. 87, come ci insegna l'autorevole dottrina, «il Garante del contribuente è organo monocratico» con sede presso ogni Direzione regionale dell'Agenzia delle Entrate; cfr. art. 13 della Legge n. 212 del 27 luglio 2000.

<sup>47</sup> *Ibidem*; cfr. art. 13 della Legge n. 212 del 27 luglio 2000.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

violazione dell'obbligo di motivazione dell'atto oggetto di segnalazione ai sensi dell'art. 7, comma 1, dello Statuto, e quanto previsto dal successivo comma 2 concernente gli aspetti difensivi nonché la violazione dell'art. 17 della Legge Regionale n. 4 del 13 marzo 2012<sup>49</sup>. Al riguardo, il Garante ha dichiarato non ammissibile la prima eccezione ritenendo che la violazione dell'obbligo di motivazione dell'atto non comporta la sanzione della nullità, come invece sostenuto dai ricorrenti, ma potrebbe configurare la sanzione dell'annullabilità, prevista dall'art. 21 *octies* della L. 241/1990, «*ma rilevabile e dichiarabile solo dal Giudice Tributario e non dal Garante*»<sup>50</sup>. Mentre, per ciò che concerne la seconda eccezione, il Garante ha ritenuto inammissibile tale eccezione sotto il profilo della mancanza del beneficio diretto ed immediato, perché con l'approvazione del Piano di Classifica da parte del consorzio, l'immobile rientra nel perimetro consortile e, pertanto, il beneficio è presunto<sup>51</sup>. Tuttavia, il Garante ha tenuto conto degli aspetti comuni a tutti i contribuenti, e cioè che dalla mancata esecuzione delle attività di manutenzione e di bonifica (attività svolta dai consorzi di bonifica), ne consegue il mancato verificarsi di un beneficio<sup>52</sup>.

Tale consequenzialità trova riscontro anche nella Legge Regionale della Puglia del 13 marzo 2012, n. 4, recante “*Nuove norme in materia di bonifica integrale e di riordino dei consorzi di bonifica*”, la quale, all'art. 17, comma 1, prevede espressamente che i proprietari di beni immobili, agricoli ed extra agricoli di cui al comma 1 dell'articolo 13, situati nel perimetro di contribuenza, che traggono un beneficio diretto e specifico, di cui all'articolo 18, dalle opere pubbliche di bonifica gestite dal consorzio, sono obbligati al pagamento dei contributi di bonifica relativi alle spese di manutenzione, esercizio e gestione delle opere pubbliche di bonifica, e delle spese di funzionamento del consorzio<sup>53</sup>. Il seguente art. 18, al comma 1, chiarisce che “per beneficio deve intendersi il concreto vantaggio tratto dall'immobile a seguito dell'opera di bonifica”, evidenziando così il nesso causale tra l'opera di bonifica e il beneficio per l'immobile<sup>54</sup>. Secondo il Garante del Contribuente per la Puglia, in considerazione delle anzidette disposizioni normative,

consegue allora che sotto questo profilo è legittimo l'intervento del Garante perché, nella specie, l'asserita mancata esecuzione da parte del Consorzio delle opere di bonifica e manutenzione necessarie, costituisce giuridicamente, sul piano tributario, il presupposto di fatto per l'esercizio legittimo del potere impositivo da parte dell'Ente, non essendo sufficiente a legittimare la pretesa impositiva la mera

---

<sup>49</sup> Sul tema si veda M. Villani, *Il garante del contribuente per la puglia invita i consorzi di bonifica all'autotutela e al rimborso*, in <https://www.diritto.it/il-garante-del-contribuente-per-la-puglia-invita-i-consorzi-di-bonifica-all-autotutela-e-al-rimborso/>, pp. 1-2.; cfr. Il Garante per la Puglia, risoluzione del 27 settembre 2016 n. 1787.

<sup>50</sup> Ivi, 2; cfr. Il Garante per la Puglia, risoluzione del 27 settembre 2016 n. 1787, pp. 4-5.

<sup>51</sup> Ivi, 3; cfr. Il Garante per la Puglia, risoluzione del 27 settembre 2016 n. 1787, p. 5.

<sup>52</sup> *Ibidem*; cfr. il Garante per la Puglia, risoluzione del 27 settembre 2016 n. 1787, p. 6.

<sup>53</sup> *Ibidem*; M. Angiulli, *I contributi*, cit., p. 113 ss.

<sup>54</sup> *Ibidem*; Ivi, p. 116.

inclusione dell'immobile nel perimetro consortile, ma occorre invece un incremento del valore dell'immobile soggetto a contributo che sia in rapporto causale con le opere di bonifica e la loro manutenzione, così da tradursi in una qualità aggiunta all'immobile. [...] Il difetto di tale presupposto determina un'illegittimità che impone l'annullamento in autotutela di tutti gli atti di accertamento e/o riscossione e ciò ai sensi del D.M. 11.02.1993, n. 37 (Regolamento recante norme relative all'esercizio del potere di autotutela da parte degli organi dell'Amministrazione Finanziaria), applicabile a tutti gli enti impositori e quindi anche ai Consorzi di Bonifica ed ai rispettivi Concessionari della Riscossione<sup>55</sup>.

Dunque, con risoluzione del 27 settembre 2016, n. 1787, il Garante del Contribuente per la Puglia ha esortato formalmente l'ente impositore, nonché il concessionario per la riscossione, ad attivare la procedura per l'annullamento in autotutela di tutti gli atti impositivi concernenti il contributo di bonifica<sup>56</sup>.

Non da ultimo, la quarta sezione della Commissione Tributaria Provinciale di Cosenza, in virtù del ricorso<sup>57</sup> con cui il contribuente lamentava che la cartella di pagamento avesse ad oggetto il versamento del contributo consortile solo sulla base del fatto che il suo immobile fosse situato nel territorio di competenza del consorzio di bonifica e non anche sul requisito del beneficio diretto per l'immobile,

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»<sup>58</sup>.

Sostanzialmente, l'art. 23 della Legge Regionale della Calabria del 23 luglio 2003, n. 11, presentava la suddivisione in due quote del tributo di bonifica: a) per le spese afferenti il conseguimento dei fini istituzionali, indipendentemente dal beneficio

---

<sup>55</sup> *Ibidem*; cfr. il Garante per la Puglia, risoluzione del 27 settembre 2016 n. 1787, p. 6.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> F. Tesauro, *Istituzioni di diritto tributario*, parte generale, Utet, Milano, 2017, pp. 368-369, secondo l'autorevole dottrina, nel ricorso devono essere indicati: la commissione tributaria adita, il ricorrente e il suo difensore, nonché la residenza o sede legale e il domicilio, la parte resistente (ente impositore), l'atto impugnato, il petitum, la causa petendi e la sottoscrizione del difensore; sempre secondo l'autore, il ricorso è inammissibile qualora difetti delle indicazioni suddette.

<sup>58</sup> Cfr. Corte Cost., 19 ottobre 2018, n. 188; cfr. C. Sciancalepore, *Incostituzionali le*, cit., p. 184 ss.; Id., *I contributi*, cit., p. 478 ss.; cfr. E.M. Bartolazzi Menchetti, *Contributi di*, cit., p. 153 ss.; cfr. M. Ingrosso, *La natura tributaria del contributo consortile di bonifica. Senso del tempo o nostalgia del passato?*, in *Giur. cost.*, 6, 2018, p. 2812-2819; cfr. M. Villani, *È incostituzionale*, cit., p. 4; cfr. C. Trapuzzano, *I contributi: consortili sono dovuti solo se collegati al beneficio fondiario*, in *Quotidiano giuridico*, in <https://www.quotidianogiuridico.it/documents/2018/10/29/consorzi-di-bonifica-i-contributi-consortili-sono-dovuti-solo-se-collegati-al-beneficio-fondiario#>; Tra le tante, si vedano anche Corte Cost., sentenza 13 giugno 2018, n. 120; Corte Cost., sentenza 15 aprile 2008, n. 102; Corte Cost., sentenza 21 gennaio 1967, n. 5.

fondario; b) per le spese riferibili al successivo art. 24, comma 1, lettera b), sulla base del beneficio<sup>59</sup>. Il Giudice *a quo* ha ritenuto che quanto disposto da tale norma si pone in contrasto con l'art. 23 Cost., *in primis* per la mancanza di una «direttiva o criterio sul presupposto fondante l'obbligo di pagamento dei contributi consortili»<sup>60</sup> (cioè la mancata individuazione dei benefici specifici, come conseguenza dell'attività del consorzio, che devono essere tassativamente indicati nel piano di classifica, quale presupposto di fatto per l'imposizione del tributo), e *in secundis* non sarebbero state osservate le norme di coordinamento previste dall'art. 59 del R.D. n. 215/1993 e dall'art. 860 c.c., nonché i precetti contenuti costituzionali che regolano la materia<sup>61</sup>. Secondo queste ultime norme, infatti, al fine di imporre il pagamento del contributo di bonifica, è presupposto fondamentale il verificarsi di un vantaggio diretto e specifico per l'immobile ricadente nel comprensorio consortile, mentre la legge regionale aveva violato quanto previsto dalla legge statale o “norma quadro” in cui è previsto chiaramente come presupposto il verificarsi di un beneficio diretto e specifico<sup>62</sup>. Infatti, la Corte Costituzionale, con la sentenza n.188 del 19 ottobre 2018, ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, lett. a), della Legge Regionale della Calabria n. 11/2003, nella parte in cui prevedeva il pagamento del contributo «*indipendentemente dal beneficio fondiario*»<sup>63</sup>. Secondo la Consulta, quindi, l'art. 23 della anzidetta legge regionale, contrastava innanzitutto con la natura giuridica del tributo speciale *de quo*, poiché solo successivamente al verificarsi del presupposto – il beneficio diretto e specifico per l'immobile – sorge l'obbligo del pagamento del tributo *de quo*, e non “*indipendentemente dal beneficio fondiario*” come previsto dalla legge regionale, e a ciò si aggiunga anche il contrasto con i precetti Costituzionali e con quanto stabilito dal legislatore nazionale<sup>64</sup>.

Con riferimento alla competenza delle regioni in materia, la Corte ha precisato che la Legge Costituzionale n. 3 del 2001 ha riformato il Titolo V della Costituzione, rimodulando il riparto delle competenze concorrenti tra Stato e regioni<sup>65</sup>. In ragione di questa riforma, la competenza in materia di agricoltura e foresta non è più di competenza dello Stato, ma rientra nelle competenze residuali delle regioni<sup>66</sup>. Sebbene il comparto agricolo sia di competenza regionale, sussiste comunque una competenza

---

<sup>59</sup> C. Sciancalepore, *Incostituzionali le*, cit., p. 184 ss.; Id., *I contributi*, cit., p. 489 ss.; E.M. Bartolazzi Menchetti, *Contributi di*, cit. p. 153; cfr. M. Villani, *È incostituzionale*, cit., p. 7.

<sup>60</sup> Cfr. Corte Cost., 19 ottobre 2018; Ivi, 5.

<sup>61</sup> C. Sciancalepore, *Incostituzionali le*, cit., 186; Id., *I contributi*, cit. 489-490; E.M. Bartolazzi Menchetti, *Contributi di*, cit., p. 154; Ivi, pp. 4-5.

<sup>62</sup> *Ibidem*; *Ibidem*; Ivi, p.154 ss.; Ivi, p. 7.

<sup>63</sup> *Ibidem*; Ivi, p. 492; Ivi, p.153 ss.; Ivi, 8; M. Ingrosso, *La natura tributaria del contributo consortile di bonifica. Senso del tempo o nostalgia del passato?*, in *Giur. cost.*, 6, 2018, p. 2812-2819; Cfr. Corte Cost., 19 ottobre 2018.

<sup>64</sup> *Ibidem*; Ivi, p. 489 e 492; Ivi, p.155; Ivi, p. 7-8.

<sup>65</sup> Ivi, 479; E.M. Bartolazzi Menchetti, *Contributi di*, cit., p. 153-154; M. Angiulli, *I contributi*, cit., p. 65.

<sup>66</sup> *Ibidem.*; Ivi, 153; Ivi, p. 62.



esclusiva dello Stato per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (117, secondo comma, lett. s), e per quanto concerne il governo del territorio (ai sensi dell'art. 117, terzo comma) sussiste una competenza di tipo concorrente<sup>67</sup>. Quindi, in materia di contributi di bonifica, le regioni devono tenere conto dei principi generali in materia di ambiente ed ecosistema<sup>68</sup>.

Sempre secondo la Corte, i contributi consortili rientrano nella competenza delle regioni, le quali, ai sensi dell'art. 119 Cost., «*stabiliscono e applicano tributi ed entrate proprie, in armonia con la costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*»<sup>69</sup>. Al riguardo, secondo la dottrina<sup>70</sup>, l'imposizione dei tributi consortili non può avvenire in assenza dell'indicazione specifica, nel piano di classifica, dei benefici derivanti dall'esecuzione delle attività consortili (*condicio sine qua non* per l'imposizione del contributo in esame), perché in questo modo i contributi si porrebbero, quindi, in contrasto con le norme di coordinamento del sistema tributario<sup>71</sup>. Concludendo, quindi, al fine di attuare l'imposizione consorziale devono sussistere entrambi i presupposti tipici del contributo di bonifica (la proprietà di un immobile sito nel comprensorio consortile ed un "beneficio diretto e specifico")<sup>72</sup>. A ciò si aggiunga che, in considerazione di quanto disposto dall'art. 119 Cost., la Corte Costituzionale ha affermato che il legislatore regionale, nell'ambito delle sue competenze, non può esimere l'imposizione del tributo di bonifica dall'*utilitas* apportata ai fondi rustici dalle attività del Consorzio di bonifica essenzialmente perché tali appezzamenti sono annoverati nel comprensorio consortile, in quanto, se così fosse, non si tratterebbe più di un tributo di scopo di derivazione statale, ma di un'imposta fondiaria regionale *ex novo* la quale, in qualità di tributo regionale proprio, esulerebbe la competenza legislativa regionale<sup>73</sup>.

---

<sup>67</sup> *Ibidem*; Ivi, 154; Ivi, p. 65; cfr. art. 117 Cost.

<sup>68</sup> *Ibidem*; Ivi, p. 153; *Ibidem*.

<sup>69</sup> Cfr. Corte Cost., 19 ottobre 2018, n. 188; C. Sciancalepore, *Incostituzionali le*, cit., p. 186.

<sup>70</sup> A. Uricchio, *Percorsi di*, cit., pp. 52-54; F. Amatucci, *Il nuovo*, cit., p. 297 ss.; M. Angiulli, *I contributi*, cit., p. 98 ss.; C. Sciancalepore, *Incostituzionali le*, cit., p. 186; Id., *I contributi*, cit., p. 485 ss.; E.M. Bartolazzi Menchetti, *Contributi di*, cit., p. 154-155; M. Villani, *È incostituzionale*, cit., p. 5.

<sup>71</sup> *Ibidem*; *Ibidem*; *Ibidem*; A. Moschella, *Bonifica*, cit., p. 560 ss.; N. Irti, *Contribuzione consortile*, in *Riv. Dir. Agr.*, II, 1972, p. 33; C. Sciancalepore, *Incostituzionali le*, cit., p. 185-186; Id., *I contributi*, cit., p. 485 ss.; E.M. Bartolazzi Menchetti, *Contributi di*, cit., pp. 154-155; M. Villani, *È incostituzionale*, cit., p. 5.

<sup>72</sup> M. Angiulli, *I contributi*, cit., p. 98; A. Moschella, *Bonifica*, cit., p. 560 ss.; N. Irti, *Contribuzione consortile*, cit., p. 33; C. Sciancalepore, *Incostituzionali le*, cit., p. 185-186; Id., *I contributi*, cit., p. 481; E.M. Bartolazzi Menchetti, *Contributi di*, cit., pp. 154-155. M. Villani, *È incostituzionale*, cit., p. 2 ss.

<sup>73</sup> Corte Cost., 19 ottobre 2018, n. 188; C. Sciancalepore, *Incostituzionali le*, cit., p. 184-186; Id., *I contributi*, cit., p. 492; E.M. Bartolazzi Menchetti, *Contributi di*, cit., p. 155; M. Villani, *È incostituzionale*, cit., pp. 4-5.