

**CONSULTA ONLINE**

SENTENZA N. 55

ANNO 1963

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori Giudici:

Prof. Gaspare AMBROSINI, Presidente

Prof. Giuseppe CASTELLI AVOLIO

Prof. Antonino PAPALDO

Prof. Nicola JAEGER

Prof. Giovanni CASSANDRO

Prof. Biagio PETROCELLI

Dott. Antonio MANCA

Prof. Aldo SANDULLI

Prof. Giuseppe BRANCA

Prof. Michele FRAGALI

Prof. Costantino MORTATI

Prof. Giuseppe CHIARELLI

Dott. Giuseppe VERZÌ

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 59 del T.U. del 13 febbraio 1933, n. 215, sulla bonifica integrale, promosso con ordinanza emessa il 30 dicembre 1961 dal Tribunale di Bergamo nel procedimento civile vertente tra la Società immobiliare Cascina Palazzo e il Consorzio di bonifica della media pianura bergamasca e dell'Isola, iscritta al n. 13 del Registro ordinanze 1962 e pubblicata nella

Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44 del 17 febbraio 1962.

Visti l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri e gli atti di costituzione in giudizio della Società immobiliare Cascina Palazzo e del Consorzio di bonifica della media pianura bergamasca e dell'Isola;

udita nell'udienza pubblica del 6 febbraio 1963 la relazione del Giudice Antonio Manca;

uditi l'avv. Giuseppe Guarino, per la Società, l'avv. Ottorino Tentolini, per il Consorzio, e il sostituto avvocato generale dello Stato Giuseppe Guglielmi, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

### *Ritenuto in fatto*

Nel giudizio vertente fra la Società immobiliare Cascina Palazzo e il Consorzio di bonifica della media pianura bergamasca e dell'Isola, il Tribunale di Bergamo, con ordinanza del 30 dicembre 1961, ha sollevato, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 59 del T.U. del 13 febbraio 1933, n. 215, sulla bonifica integrale, per contrasto con l'art. 23 della Costituzione.

Nell'ordinanza si rileva che i citati articoli non indicherebbero criteri e direttive idonei a delimitare la discrezionalità del Consorzio nell'imporre i contributi. Giacché l'art. 11 stabilirebbe soltanto che la ripartizione della quota della spesa per le opere di bonifica possa farsi sulla base di indici approssimativi e presuntivi dei benefici conseguibili, e l'art. 59 attribuirebbe il potere di imposizione senza alcuna specificazione di criteri e di limiti.

L'ordinanza, dopo le prescritte notificazioni e comunicazioni, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 17 febbraio 1962, n. 44.

In questa sede si sono costituiti la Società, rappresentata dagli avvocati Federico Zonca e Giuseppe Guarino, i quali hanno depositato deduzioni e memoria rispettivamente il 7 marzo 1962 e il 25 gennaio 1963, il Consorzio, rappresentato dagli avvocati Lorenzo Suardi, Ottorino Tentolini e Giovanni Compagno, che hanno depositato le deduzioni il 19 febbraio 1962.

È pure intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, depositando le deduzioni il 30 gennaio 1962 e una memoria il 10 gennaio 1963.

La Società sostiene che i contributi, posti a carico dei proprietari consorziali, avrebbero carattere di prestazione patrimoniale imposta, ricompresa nell'ambito dell'art. 23 della Costituzione. Tale carattere risulterebbe da vari elementi. In particolare dal fatto che il perimetro della bonifica è determinato non in base alla volontà dei proprietari, ma con un atto autoritativo, come pure con un provvedimento autoritativo viene costituito il consorzio; dalla qualità di ente pubblico del medesimo; dalla partecipazione obbligatoria di tutti i proprietari dei fondi compresi nel perimetro della bonifica, sebbene, per la costituzione dell'ente, sia sufficiente l'adesione dei titolari di almeno un quarto della superficie della proprietà soggetta alla bonifica: percentuale sufficiente altresì per l'approvazione dello statuto. Con la conseguenza che tutti i proprietari, anche se dissenzienti, non potrebbero sottrarsi alla imposizione dei contributi, stabiliti anche questi con un procedimento amministrativo, non su base contrattuale, ed esigibili con le norme e i privilegi stabiliti per l'imposta fondiaria.

Aggiunge, peraltro, la difesa della Società che si tratterebbe pur sempre di prestazione imposta anche se l'obbligo di corrispondere il contributo si ricollegasse alla volontà dei proprietari. Dato, infatti, che le finalità della bonifica non sarebbero esclusivamente di carattere economico, ma si estenderebbero

anche a scopi di carattere diverso, sanitari, demografici e sociali, non sussisterebbe rispondenza proporzionale fra la misura dei contributi destinati a vantaggio della comunità consorziale, e i benefici che ne potrebbero ritrarre i singoli proprietari, come si sarebbe verificato nella specie.

La difesa della Società non disconosce che, in relazione alla funzione sociale della proprietà, queste limitazioni possano essere imposte in base alla legge, ma sostiene in proposito, in conformità dei rilievi contenuti nell'ordinanza, che nelle disposizioni impugnate non si riscontrerebbero i criteri idonei ad eliminare, o, quanto meno, a ridurre la discrezionalità dell'ente nella determinazione della misura dei contributi. La quale misura deriverebbe, secondo che si assume, dal concorso di due elementi: l'ammontare complessivo della spesa (comprendente il costo delle opere e le spese di esercizio) che servirebbe poi a stabilire la misura massima del contributo individuale, e la ripartizione fra i proprietari. Ma, specie per quanto attiene al primo dei due elementi, ritenuto di valore preminente, la difesa della Società fa rilevare che il potere attribuito al consorzio sarebbe del tutto discrezionale, non potendosi desumere al riguardo criteri e limiti dalle disposizioni impugnate. Poiché nell'art. 59 si farebbe soltanto riferimento, senza obiettive precisazioni, ai fini istituzionali dell'ente; e dall'altra parte l'art. 11, riguarderebbe soltanto i criteri di ripartizione che presupporrebbero la determinazione della spesa complessiva, rimessa alla discrezionalità dell'ente. Né alcun elemento si potrebbe trarre dall'art. 1 del testo unico che riguarda le finalità della bonifica.

Conclude, pertanto, perché sia dichiarata la illegittimità costituzionale degli artt. 11 e 59 del testo unico del 1933.

La difesa del Consorzio e l'Avvocatura dello Stato sostengono, invece, in via principale, che ai contributi in questione non sarebbe applicabile l'art. 23 della Carta costituzionale. E ciò perché ad essi non potrebbe disconoscersi carattere privatistico, derivante dal fatto che i proprietari, riuniti in consorzio, si sarebbero, sia pure in via indiretta, volontariamente impegnati a partecipare alle spese, secondo i criteri stabiliti nell'art. 11 del testo unico. I contributi costituirebbero, quindi, il corrispettivo dei benefici che dalla bonifica deriverebbero ai vari fondi, o sarebbero comunque dovuti in base al principio generale che vieta l'indebito arricchimento. I privilegi della esazione, d'altra parte, riguarderebbero la procedura di realizzazione dei contributi stessi, senza peraltro modificarne la natura giuridica.

In linea subordinata si sostiene che, anche se si ritenesse che essi rientrassero nell'ambito dell'art. 23 della Costituzione, non ne deriverebbe tuttavia la illegittimità delle disposizioni impugnate. Prescindendo, infatti, da altri rilievi accennati dalla difesa della Società, i quali (come fa notare la difesa dello Stato) non riguarderebbero l'attuale controversia, dati i termini nei quali è prospettata nell'ordinanza, si osserva che, dal complesso delle disposizioni del testo unico del 1933 coordinate con quelle del Codice civile, sulle quali si fonda l'obbligo della contribuzione, si desumerebbero criteri e direttive sufficienti a delimitare il potere d'imposizione deferito al consorzio. Sarebbero invero indicati i soggetti passivi gravati dai contributi, l'oggetto dei medesimi, identificabile nell'ammontare delle spese, con riferimento ai benefici conseguiti o da conseguire e in relazione ai fini istituzionali dell'ente, indicati nell'art. 54 del testo unico. E si aggiunge, inoltre, che i criteri di ripartizione sono stabiliti dallo statuto consorziale, soggetto all'approvazione del Ministero competente; ovvero con deliberazione degli organi del consorzio, pure soggetta a controllo in sede amministrativa e giurisdizionale.

L'Avvocatura dello Stato chiede, pertanto, che le questioni di incostituzionalità siano dichiarate inammissibili o comunque non fondate, e in quest'ultimo senso conclude anche la difesa del Consorzio.

*Considerato in diritto*

1. - La questione sottoposta all'esame della Corte é circoscritta alla legittimità costituzionale degli artt. 11 e 59 del T.U. sulla bonifica integrale (13 febbraio 1933, n. 215). Esula, quindi, dall'ambito dell'attuale controversia l'altra e diversa questione, prospettata dalla difesa della Società immobiliare, sulla legittimità o meno delle disposizioni del citato testo unico, relative alla formazione del piano generale delle opere di bonifica ed alla spesa complessiva massima necessaria per l'attuazione: spesa che costituisce il coefficiente base per determinare la misura del contributo, da ripartirsi fra i vari titolari delle proprietà comprese nel perimetro di bonifica.

Esula pure ovviamente dal tema del dibattito qualsiasi indagine relativa all'esecuzione del piano, alla consistenza ed alla entità dei benefici che, in concreto, possano derivare a favore dei vari proprietari interessati.

2. - Pertanto, in relazione alle disposizioni denunziate nell'ordinanza del Tribunale, la Corte deve risolvere questi quesiti:

a) se i contributi che i consorzi per la bonifica integrale sono autorizzati ad imporre, in base all'art. 864 del Codice civile ed all'art. 59 del T.U. del 1933, costituiscono prestazioni patrimoniali, ricomprese nell'art. 23 della Costituzione;

b) se, nell'affermativa, la legge contenga direttive e criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'ente impositore circa la ripartizione dell'onere finanziario tra i proprietari.

Che si tratti di prestazioni patrimoniali, ai sensi dell'art. 23 della Costituzione, é presupposto nell'ordinanza di rinvio, ma é contestato dalla difesa del Consorzio e dall'Avvocatura dello Stato.

Si osserva, al riguardo, che l'obbligo di corrispondere i contributi consortili deriverebbe da un vincolo associativo fra i proprietari e si ricollegerebbe perciò, sia pure indirettamente, alla volontà dei medesimi. Si aggiunge, d'altra parte, che detti contributi, in quanto riferibili al soddisfacimento di interessi comuni, o anche particolari, dei consorziati, rappresenterebbero il corrispettivo dei benefici conseguiti o da conseguire; e che sarebbero comunque dovuti, in base al principio generale che vieta l'indebito arricchimento (art. 2041 del Codice civile).

3. - La tesi non può essere accolta.

É vero, circa il primo rilievo, che tanto l'art. 862 del Codice, quanto l'art. 55 del T.U. del 1933 (tuttora applicabile), prevedono che, nel procedimento per la costituzione del consorzio, può intervenire l'iniziativa (o proposta) dei privati interessati alle opere di bonifica. É da osservare peraltro che, secondo il sistema adottato dal legislatore, quale si desume dai citati artt. 862 del Codice civile e 55 del testo unico, all'adesione da parte dei proprietari interessati alla bonifica non é attribuita rilevanza determinante per l'istituzione dell'ente, che può essere costituito anche di ufficio (art. 862, terzo comma, del Codice civile).

**Ed é importante notare che, anche in queste ipotesi, costituito il consorzio in seguito all'emanazione del provvedimento amministrativo, l'ente estende i suoi poteri su tutto il territorio incluso nel comprensorio, di guisa che i titolari della proprietà, anche se dissenzienti, non si possono esimere dal farne parte (il che non si contesta) e, in conseguenza, dal corrispondere i contributi, dovuti per le opere affidate all'ente e per le spese di gestione.** I quali poteri d'altronde sono coesenziali alla struttura pubblicistica dell'ente consorziale, soggetto perciò alla vigilanza degli organi dello Stato: da parte del Prefetto e, in modo anche più penetrante, da parte del Ministero competente, come risulta dalle disposizioni degli artt. 61, 62, 63, 64,

65 e 66 del testo unico del 1933.

Le modalità di costituzione del consorzio, pertanto, la sua struttura e le finalità di preminente interesse pubblico che dominano lo svolgimento della sua attività istituzionale, chiariscono come non si possa fondatamente sostenere che l'obbligo di contribuzione derivi da un impegno di carattere contrattuale associativo, assunto dai proprietari interessati alla bonifica.

4. - In realtà, dal sistema che disciplina la bonifica integrale si può desumere che tale obbligo deriva dalla legge, la quale considera essenziale, per il conseguimento delle finalità inerenti alla bonifica, la compartecipazione alle spese, da parte dei titolari dei beni inclusi nel perimetro di contribuzione del comprensorio (art. 860 del Codice civile). Autorizza perciò l'imposizione e la ripartizione dei contributi, sia da parte dei consorzi (artt. 864 del detto Codice e 59 del testo unico del 1933), per l'organizzazione e per le attività che devono svolgere, in relazione all'esecuzione, alla manutenzione e all'esercizio delle opere di bonifica, nonché di quelle di miglioramento ad essi affidate; sia da parte del Ministero competente, quando non è costituito il consorzio, nei casi preveduti dal citato testo unico (artt. 10, 15, 17 e 19).

Discende da tutto ciò che i contributi di cui si discute, esigibili mediante ruoli di contribuzione e con le norme e i privilegi stabiliti per l'imposta fondiaria (art. 864 del Codice civile), rientrano nell'ambito dell'art. 23 della Costituzione.

5. - Né, in base ai principi più volte affermati da questa Corte (da ultimo nella [sentenza n. 2 del 1962](#)), può attribuirsi rilevanza in contrario al fatto che la prestazione sia commisurata ai benefici derivanti ai proprietari, collettivamente o individualmente, dalle opere di bonifica. Essendo anzi da notare che (secondo la giurisprudenza della Corte) il carattere impositivo della prestazione non viene meno, neppure nel caso in cui la richiesta del pubblico servizio dipenda dalla volontà del privato. A maggior ragione, quindi, si deve riconoscere la sussistenza di tale carattere quando, come nel caso, ai contributi sono tenuti coattivamente tutti indistintamente i proprietari, anche se non aderenti alla costituzione del consorzio.

6. - Resta ora da esaminare se, nelle disposizioni degli artt. 11 e 59 (denunziati dall'ordinanza) e nelle altre contenute nel Codice civile, o nel testo unico del 1933, che vi si ricollegano, si riscontrano direttive e criteri idonei a delimitare il predetto potere impositivo del consorzio, come sostengono, in via subordinata, la difesa dell'ente di bonifica e l'Avvocatura dello Stato.

La Corte è d'avviso che anche a tale quesito debba darsi risposta affermativa.

L'art. 59 del testo unico stabilisce, nel secondo comma, che i contributi, a carico delle proprietà consorziate, sono devoluti per l'adempimento dei fini istituzionali dell'ente, ai quali si è già in precedenza accennato. Il che, come è stato rilevato nella [sentenza n. 4 del 1957](#) di questa Corte, costituisce già una delimitazione, obiettiva e controllabile, dell'operato dell'ente impositore e, nella specie, della ripartizione dell'onere fra i proprietari.

L'art. 860 del Codice civile inoltre identifica, nei proprietari consorziati, i soggetti passivi dell'imposizione, e l'art. 11 del testo unico indica il modo di determinare la misura della medesima, tenuto conto e in proporzione dei benefici derivanti dalla bonifica: riferimento e proporzione che operano anche se, in via provvisoria, i contributi sono stabiliti sulla base di indici approssimativi e presuntivi dei benefici stessi (art. 11, primo comma); essendo da notare al riguardo che la legge (art. 11, secondo comma), a tutela dei proprietari, prevede la ripartizione definitiva delle spese, con gli eventuali conguagli, quando sia compiuto l'ultimo lotto della bonifica (art. 11, secondo comma).

È poi da tener presente: che i criteri di ripartizione dei contributi sono stabiliti dallo statuto del

consorzio, approvato dalla assemblea dei proprietari, o con successive deliberazioni degli organi elettivi dell'ente (come si é verificato nella specie); che la proposta di ripartizione provvisoria e definitiva, ai sensi dello art. 12 del testo unico, é pubblicata a norma dell'art. 4, ed é soggetta all'approvazione del Ministro competente, che decide anche sui problemi, salvo il ricorso in sede giurisdizionale; e che le deliberazioni, concernenti i ruoli di contribuenza, principali o suppletivi, sono soggette al visto di legittimità del Prefetto (art. 63, comma secondo, lett. b. del testo unico).

Si deve concludere quindi che, date le disposizioni legislative sopra ricordate, é altresì soddisfatta l'esigenza, costantemente affermata da questa Corte, affinché le prestazioni patrimoniali, poste a carico dei privati, non contrastino con il precetto contenuto nell'art. 23 della Costituzione.

La questione di legittimità costituzionale, pertanto, deve ritenersi non fondata.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 59 del T.U. del 13 febbraio 1933, n. 215, sulla bonifica integrale, proposta dal Tribunale di Bergamo, con ordinanza del 30 dicembre 1961, in riferimento all'art. 23 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 aprile 1963.

Gaspare AMBROSINI - Giuseppe CASTELLI AVOLIO - Antonino PAPALDO - Nicola JAEGER - Giovanni CASSANDRO - Biagio PETROCELLI - Antonio MANCA - Aldo SANDULLI - Giuseppe BRANCA - Michele FRAGALI - Costantino MORTATI - Giuseppe CHIARELLI - Giuseppe VERZÌ.

Depositata in cancelleria il 3 maggio 1963.