

CONTROVERSIE RELATIVE AI CONTRIBUTI DI BONIFICA

AL VIA UNA PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA POPOLARE FINALIZZATA A RENDERE IL PROCESSO TRIBUTARIO PIÙ EFFICACE E VICINO ALLE ESIGENZE DELLA COMUNITÀ.

Avv. Maurizio Villani

1. Considerazioni introduttive

Come noto, l'attuale sistema del processo tributario non garantisce un'adeguata tutela dei consorziati in merito alle controversie relative ai consorzi di bonifica, per tale ragione si ritiene necessaria una modifica delle norme del processo stesso, al fine di consentire una più efficace difesa del cittadino/contribuente, non solo semplificando l'accesso alla giustizia tributaria, attraverso meccanismi che favoriscano la partecipazione collettiva (così da renderla anche meno onerosa), ma anche prevedendo la sospensione automatica in primo grado delle cartelle di pagamento e degli avvisi di accertamento di natura consortile.

A tal fine, ho redatto una proposta di legge di iniziativa popolare, che è stata successivamente promossa dal **Comitato regionale "Voce Comune"** (che vede come presidente *pro tempore* il sindaco di Lecce Adriana Poli Bortone) e, altresì, depositata, in data 9 maggio 2025, presso la Corte di Cassazione.

In data 10 maggio 2025 la proposta è stata, poi, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dando così ufficialmente avvio alla raccolta delle 50.000 firme necessarie per la sua presentazione in Parlamento.

2. Proposta di legge di iniziativa popolare, ex art. 71, secondo comma, della Costituzione

Al fine di comprendere appieno la questione sottesa alla presente proposta di legge in esame, occorre preliminarmente rammentare che il contributo consortile di bonifica è quel tributo che ricade su tutti i proprietari di beni immobili agricoli situati nel perimetro di contribuenza, che traggono un **beneficio diretto e specifico dalle opere pubbliche di bonifica gestite dal consorzio**.

I dati normativi generali in materia di contributi consortili di bonifica si rinvencono nell'**art. 860 del codice civile**, che così dispone: ***"I proprietari dei beni situati entro il perimetro del comprensorio sono obbligati a contribuire nella spesa necessaria per l'esecuzione, la manutenzione e l'esercizio delle opere in ragione del beneficio che traggono dalla bonifica"***, nonché nel **R. D. n. 215 del 13 febbraio 1933**, che statuisce che i proprietari degli immobili, siti nel comprensorio che traggono beneficio dalla bonifica, sono tenuti alla contribuzione delle opere di competenza che non siano a totale carico dello Stato.

La problematica dei consorzi di bonifica ormai si trascina da anni in campo nazionale.

I contribuenti sono esasperati perché costretti a pagare un balzello senza ricevere alcun effettivo beneficio diretto, specifico e concreto.

In sede giudiziaria, la Corte di Cassazione, anche a Sezioni Unite, sin dal 1996 ha stabilito i seguenti importanti principi di diritto:

- 1) in caso di specifica contestazione del piano di classifica, il consorzio di bonifica, secondo la normale ripartizione dell'onere della prova, deve procedere all'accertamento dell'esistenza dei **vantaggi fondiari immediati e diretti** derivanti dalle opere di bonifica per gli immobili di proprietà del consorziato posti all'interno del perimetro di contribuenza (**in tal senso, Cassazione a Sezioni Unite n. 26009/2008; Cassazione n. 17066/2010; Cassazione n. 36246/2023**);
- 2) in questo caso, è sempre onere del consorzio di bonifica fornire la prova, oltre che, ovviamente, della effettività delle opere eseguite, **soprattutto del vantaggio diretto e specifico che da tali opere sia derivato per il fondo del consorziato (Cassazione n. 2241/2015)**;
- 3) detto vantaggio, peraltro, deve essere **diretto, specifico e concreto**, conseguito o conseguibile dal singolo fondo, **non** essendo sufficiente un beneficio relativo al complessivo territorio e meramente derivante solo per riflesso dall'inclusione in esso del bene (**Cassazione Sezioni Unite n. 8960/1996; Cassazione n. 8770/2009; Cassazione n. 17900/2015**);
- 4) in tema di contributi consortili di bonifica, il presupposto impositivo, **che si basa sull'esistenza di un beneficio fondiario specifico e non generico**, è intrinseco nell'ipotesi di opere di difesa idraulica del territorio, in quanto i fondi che ne sono difesi acquistano di per sé maggior valore per effetto di tali opere (**Cassazione n. 27057/2014; n. 27469/2016**);
- 5) il consorziato, per contrastare le tesi del consorzio di bonifica, può presentare **perizie giurate**, che possono costituire fonte di convincimento del giudice, che può elevarle a fondamento della sentenza, a condizione che spieghi le ragioni per le quali le ritenga corrette e convincenti (**Cassazione n. 2193/2015 e n. 6038/2022**).

Orbene, nonostante la giurisprudenza costante della Corte di Cassazione, i consorzi di bonifica ogni anno notificano accertamenti e cartelle e al tempo stesso impugnano sino in Cassazione le sentenze favorevoli ai consorziati.

Di conseguenza, i consorziati, pur sapendo di avere ragione per mancanza dei benefici diretti, sono costretti a rinunciare alla difesa o anticipare le somme, persino in Cassazione, con aggravio di spese processuali. Questo meccanismo, purtroppo, scoraggia molti dal presentare ricorso: tra contributo unificato, spese legali ed eventuali consulenze tecniche, il costo può superare di gran lunga il beneficio derivante dall'annullamento o dalla riduzione del tributo.

Tanto chiarito, l'obiettivo della mia proposta di legge di iniziativa popolare ex art. 71 della Costituzione è, dunque, quello di rendere meno complesso, più effettivo e concreto il diritto all'accesso alla giustizia per i tributi consortili.

In questo contesto, l'introduzione di un'azione collettiva specifica per i tributi consortili rappresenterebbe, infatti, una soluzione efficace in quanto consentirebbe di abbattere i costi individuali, di ottimizzare il carico giudiziario e, non ultimo, assicurare uniformità nelle decisioni.

Più nel dettaglio, **le modifiche legislative proposte prevedono:**

- **che il consorzio di bonifica rispetti sempre l'onere della prova dei benefici fondiari specifici, diretti e concreti;**
- **l'ammissibilità del ricorso collettivo e cumulativo, con il solo pagamento del contributo unificato di 30,00 euro (trenta).** Questa misura mira a semplificare il contenzioso e a ridurre i costi legali per i cittadini, rendendo l'accesso alla giustizia più equo e sostenibile;
- **l'assistenza tecnica delle associazioni, dei comitati, degli enti e dei soggetti che tutelano interessi collettivi e diffusi;**
- **l'obbligatorietà in primo grado della sospensione della riscossione, senza dover dimostrare il danno grave e irreparabile: ciò mira a tutelare i contribuenti da esborsi ingiustificati durante il processo;**
- **che la cartella di pagamento debba sempre essere preceduta da un avviso di accertamento motivato o, in mancanza, debba essere sempre motivata in modo specifico.**

La proposta introduce, infatti, l'obbligo per i Consorzi di Bonifica di fornire una motivazione dettagliata nelle cartelle esattoriali, specificando i benefici diretti derivanti dalle opere di bonifica. Questo garantirebbe trasparenza e consentirebbe ai contribuenti di comprendere le ragioni delle richieste di pagamento.

Il presente progetto di iniziativa popolare tende, dunque, a non sacrificare il diritto di difesa e, al tempo stesso, a impedire ingiusti pagamenti anticipati, peraltro risparmiando, con il ricorso collettivo e cumulativo, sugli onorari dei difensori e sul pagamento del contributo unificato, che deve sempre essere pari ad 30,00 euro (trenta).

Tanto specificato, lo Scrivente ritiene che solo in questo modo si possa mettere ordine e raggiungere maggiore serenità in questo particolare e delicato settore dei contributi di bonifica, senza pregiudicare il diritto di difesa dei consorziati (art. 24 della Costituzione).

LA PROPOSTA DI LEGGE SI COMPONE DI 7 ARTICOLI

- Con l'**articolo 1** si modifica l'**art. 7 del Decreto legislativo 546/1992**, recante "*Poteri delle corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado*":

Al Decreto legislativo n. 546 del 31 dicembre 1992, e successive modifiche ed integrazioni, all'articolo 7 è aggiunto il seguente comma 6:

Poteri delle corti di giustizia di primo e secondo grado

6) I consorzi di bonifica, secondo la normale ripartizione dell'onere della prova, devono sempre procedere all'accertamento dell'esistenza dei vantaggi fondiari, immediati e diretti, derivanti dalle opere di bonifica per gli immobili di proprietà del consorziato posti all'interno del perimetro di contribuenza.

Il vantaggio deve essere diretto, specifico e concreto, conseguito o conseguibile dal singolo fondo a causa della bonifica, cioè 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.

- Con l'**articolo 2** si modifica l'**art. 19 del Decreto legislativo 546/1992**, recante "*Atti impugnabili e oggetto del ricorso*":

Al Decreto legislativo n. 546 del 31 dicembre 1992, e successive modifiche ed integrazioni, all'articolo 19 è aggiunto il seguente comma 4:

Atti impugnabili e oggetto del ricorso

4) La cartella esattoriale del consorzio di bonifica che non segua uno specifico atto impositivo già notificato al contribuente, ma costituisca il primo ed unico atto con il quale l'ente impositore esercita la pretesa tributaria, deve essere sempre motivata alla stregua di un atto propriamente impositivo e contenere, quindi, gli elementi indispensabili per consentire al contribuente di effettuare il necessario e puntuale controllo sulla correttezza dell'imposizione.

- Con l'**articolo 3** si modifica l'**art. 12, comma 6, del Decreto legislativo 546/1992**, recante "*Assistenza tecnica*":

Al Decreto legislativo n. 546 del 31 dicembre 1992, e successive modifiche ed integrazioni, all'articolo 12, comma 6, è aggiunto il seguente comma 6-bis:

Assistenza tecnica

6-bis Per le sole controversie tributarie relative ai contributi di bonifica sono anche abilitati all'assistenza tecnica le associazioni, i comitati, gli enti ed i soggetti, tutti senza scopo di lucro, i cui obiettivi statuari comprendano la tutela degli interessi collettivi e diffusi dei consorziati e degli utenti.

- Con l'**articolo 4** si aggiunge l'**art 20-bis del Decreto legislativo 546/1992**, recante, "*Proposizione del ricorso collettivo e cumulativo in tema di consorzi di bonifica*":

Al Decreto legislativo n. 546 del 31 dicembre 1992, e successive modifiche ed integrazioni, è aggiunto il seguente articolo 20-bis:

Articolo 20-bis

Proposizione del ricorso collettivo e cumulativo in tema di consorzi di bonifica

1) Per le controversie tributarie relative ai contributi di bonifica è ammissibile la proposizione di un ricorso collettivo, proposto da più parti, e cumulativo, proposto nei confronti di più atti impugnabili, da parte delle associazioni, dei comitati, degli enti e dei soggetti, tutti senza scopo di lucro, i cui obiettivi statuari comprendano la tutela degli interessi collettivi e diffusi dei consorziati e degli utenti, ai sensi dell'art. 12, comma 6-bis, del Decreto legislativo n. 546 del 31 dicembre 1992.

2) Avverso gli atti dei consorzi di bonifica può essere proposto il ricorso collettivo e cumulativo con il pagamento del solo contributo unificato tributario di euro trenta, a prescindere dall'importo contestato, come previsto dall'art. 13, comma 6-quater, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002 n. 115, come modificato dalla presente legge.

3) Si applicano le disposizioni dell'articolo 20 del Decreto legislativo n. 546 del 31 dicembre 1992.

- Con l'**articolo 5** si modifica l'**art. 47 del Decreto legislativo 546/1992**, recante "*Sospensione dell'atto impugnato*":

Al Decreto legislativo n. 546 del 31 dicembre 1992, e successive modifiche ed

integrazioni, all'articolo 47 è aggiunto il seguente comma 9:

Sospensione dell'atto impugnato

9) Per le controversie tributarie relative ai consorzi di bonifica in primo grado è sempre disposta la sospensione dell'atto impugnato, senza la dimostrazione del danno grave ed irreparabile.

- Con l'**articolo 6** si dispone che nelle controversie tributarie dei consorzi di bonifica è sempre applicabile il contributo unificato di 30,00 euro (trenta), a prescindere dall'importo contestato:

Al Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002 n. 115 si modifica l'articolo 13, comma 6-quater, lettera a), nel modo seguente:

a) 30,00 euro per controversie di valore fino a 2.582,28 euro e per tutte le controversie tributarie dei consorzi di bonifica indipendentemente dal valore della causa.

- Con l'**articolo 7** si dispone l'entrata in vigore immediata:

Entrata in vigore

La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

3. Comitato regionale "Voce Comune".

Al fine di dare avvio alla procedura di promozione delle proposta di legge di iniziativa popolare, in data 29 aprile 2025, è stato istituito formalmente il **Comitato regionale "Voce Comune"**.

Il Comitato direttivo vede come Presidente *pro tempore* il sindaco di Lecce **Adriana Poli Bortone** ed è, altresì, composto da:

- Luana Nutricato, Vicepresidente;
- Marianna Matarrese, Segretario;
- Antonio Sorrento, Tesoriere;
- Francesca Magliano, Mimmo Viscanti, Salvatore Perrone, Donato Francioso, Cosimo Antonicelli, Paolo Rubino, Consiglieri.

I componenti del direttivo provengono da tutte le province della Puglia e rappresentano comitati di agricoltori e cittadini, espressioni di diverse sensibilità politiche e sindacali, uniti dall'impegno comune per la tutela dei diritti dei cittadini.

Orbene, in data 9 maggio 2025, il Comitato ha depositato presso la Corte di Cassazione la predetta proposta di legge di iniziativa popolare; come anzidetto la stessa è stata presentata ai sensi dell'art. 71 della Costituzione e porta il titolo: *“Modifiche delle norme del processo tributario (Decreto Legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, e successive modifiche ed integrazioni), in materia di controversie relative ai contributi di bonifica, al fine di consentire un'efficace difesa dei cittadini consorziati (art. 24 della Costituzione)”*.

Conseguente, la proposta è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 107 del 10 maggio 2025, dando così ufficialmente avvio alla fase di raccolta delle firme necessarie per la presentazione in Parlamento. Numerosi sostenitori hanno già aderito all'iniziativa e sono pronti a contribuire attivamente alla raccolta delle 50.000 firme previste su tutto il territorio nazionale. La mobilitazione non si limita alla Puglia: comitati di altre regioni, come la Lombardia e la Campania, hanno già espresso il loro sostegno e disponibilità concreta.

Ora sta anche ai cittadini aiutare a raggiungere nei tempi dovuti le 50.000 firme necessarie. A tal fine si segnala il link a cui accedere per poter rilasciare la propria firma online; la proposta di legge è stata, infatti, caricata sulla piattaforma "*Referendum e iniziative popolari*", come da seguente link:

<https://firmereferendum.giustizia.it/referendum/open/dettaglio-open/3800006>

4. Considerazioni conclusive

In conclusione, la modifica proposta mira a rendere il processo tributario per le controversie relative ai contributi di bonifica più efficace e vicino alle esigenze della comunità, garantendo al contempo una gestione sostanzialmente più trasparente e partecipativa. In altri termini, lo scopo è quello di rendere più effettivo e concreto il diritto all'accesso alla giustizia per i tributi consortili; infatti, com'è noto, il costo di un'azione legale spesso supera l'importo richiesto dal consorzio, creando un ostacolo significativo per i contribuenti.

In questo contesto, l'introduzione di un'azione collettiva specifica per i tributi consortili rappresenterebbe una soluzione efficace in quanto consentirebbe di abbattere i costi individuali, di efficientare il carico giudiziario e, non ultimo, di assicurare uniformità nelle decisioni.

Del resto, un sistema tributario giusto non può prescindere dalla trasparenza, dalla difesa garantita e dalla proporzionalità tra beneficio e imposizione.

Va da sé, dunque, che la presente proposta di legge di iniziativa popolare mira a compiere un passo importante per restituire equità, dignità e voce a tutti i consorziati; e per tale ragione auspico che il singolo contribuente, così come le associazioni, i comitati, gli enti e tutti i soggetti che tutelano interessi collettivi e diffusi si facciano promotori della raccolta delle 50.000 firme necessarie affinché la suddetta proposta possa essere presentata al Senato e alla Camera.

Lecce, 04 giugno 2025

Avv. Maurizio Villani

**Avvocato Tributarista in Lecce
Patrocinante in Cassazione
www.studiotributariovillani.it
E-mail: avvocato@studiotributariovillani.it
Pec: avv.maurizio.villani@pec.studiotributariovillani.it**