

Sentenza 22 marzo 2018 n. 89

Materia: tributi; tutela dell'ambiente

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Parametri invocati: artt. 3, 53, 117, primo comma, della Costituzione; art. 1 Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e ratificato con la legge 4 agosto 1955, n. 848 (norma interposta).

Rimettente: TAR Sicilia, sezione terza

Oggetto: art. 83 legge Regione Siciliana 7 maggio 2015, n.9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale).

Esito: 1) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale), nella parte in cui ha introdotto il comma 8 dell'art. 12 della legge della Regione Siciliana 15 maggio 2013, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2013. Legge di stabilità regionale), in relazione all'art. 117, primo comma, della Costituzione e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e ratificato con la legge 4 agosto 1955, n. 848;
2) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83 della legge della Regione Siciliana n. 9 del 2015, nella parte in cui ha modificato il comma 1 dell'art. 12 della legge della Regione Siciliana n. 9 del 2013, in relazione agli artt. 53 e 3 della Costituzione;
3) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83 della legge della Regione Siciliana n. 9 del 2015, nella parte in cui ha introdotto il comma 8 dell'art. 12 della legge della Regione Siciliana n. 9 del 2013, in relazione all'art. 3 della Costituzione.

Estensore nota: Eleonora Bardazzi

Sintesi:

Il TAR Sicilia, con due distinte ordinanze, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale), nella parte in cui modifica il comma 1 e introduce il comma 8 dell'art. 12 della legge della Regione Siciliana 15 maggio 2013, n. 9.

Il giudice rimettente sostiene che le modifiche apportate al comma 1 dell'art.12 siano in contrasto con gli artt. 3 e 53 della Costituzione e che il comma 8 dell'art. 12 non rispetti gli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

La Corte tratta unitamente le questioni sollevate, a fronte degli identici parametri invocati e delle argomentazioni contenute nelle due ordinanze.

Per quanto qui rileva, l'art. 83 della legge regionale n. 9/2015 ha modificato i criteri di determinazione del canone annuo dovuto dai soggetti che esercitano attività di cava in Sicilia, materia precedentemente disciplinata dal comma 1 dell'art. 12 della legge regionale n. 9 del 2015. L'applicazione dei nuovi criteri è stata estesa anche al periodo di esercizio relativo all'anno 2014, in virtù di quanto previsto dal comma 8 dell'art. 12 della legge regionale sopra citata e nel rispetto delle novità apportate dal censurato art. 83 della l.r. n. 9/2015.

Alcune imprese esercenti l'attività estrattiva nei due giudizi principali hanno impugnato sia l'atto generale tramite il quale sono state definite le modalità applicative del canone di produzione annuo dovuto per lo sfruttamento di giacimenti minerari di cave per l'anno 2014 e gli anni successivi, che gli avvisi di pagamento, resi dai distretti minerari competenti territorialmente e con i quali è stato

rideterminato e chiesto il canone dovuto dai diversi ricorrenti con riferimento al 2014.

Nell'ambito di tali giudizi viene sostenuta l'illegittimità degli atti impugnati, derivante dalla ritenuta incostituzionalità delle disposizioni censurate, e viene pertanto chiesto l'annullamento di suddetti atti.

La Corte ritiene in primo luogo ammissibili le questioni, in quanto la verifica di legittimità costituzionale di tali disposizioni risulta pregiudiziale all'annullamento di tali atti; lo stesso petitum, volto all'annullamento degli atti impugnati, permette di escludere la sovrapposibilità dell'oggetto tra giudizi principali e incidente di legittimità costituzionale (sent. 236/2017).

La disciplina normativa in materia di sfruttamento delle cave è contenuta nella legge regionale siciliana 9 dicembre 1980, n. 27 (Disposizioni per la coltivazione dei giacimenti minerari da cava e provvedimenti per il rilancio e lo sviluppo del comparto lapideo di pregio nel territorio della Regione siciliana); l'attività estrattiva rientra nella competenza legislativa primaria regionale in virtù di quanto disposto dalla lettera h) dell'art. 14 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n.2.

Ai sensi di quanto disposto a livello nazionale dal regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443 (Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere del Regno) e dall'art. 826 c.c., qualora il giacimento sia acquisito al patrimonio indisponibile della Regione l'attività estrattiva è subordinata a concessione, oltre che ad autorizzazione; nel caso in cui il proprietario abbia la disponibilità del bene, invece, l'attività necessita solo di un'autorizzazione.

La legge regionale sopra citata, all'art. 33 prevede, con riferimento al canone dovuto dal titolare dell'attività estrattiva, il pagamento di un importo a favore della Regione, prestazione legata al solo rapporto concessorio e commisurata alla superficie coinvolta dalla coltivazione e al tipo di materiale oggetto dell'attività estrattiva. Il rilascio delle autorizzazioni, invece, è subordinato al versamento di una somma, determinata in base ad una tabella apposita e predisposta dal Corpo regionale delle miniere, da utilizzare per l'esecuzione delle opere di sistemazione dei luoghi soggetti all'attività estrattiva in funzione del relativo recupero ambientale (art. 19, commi 1 e 2).

I parametri di determinazione del canone sono stati modificati due volte: inizialmente tramite l'art. 12 della l.r. n. 9/2013 la Regione ha innovato la disciplina in materia, prevedendo il versamento di un canone commisurato a quantità e qualità del minerale estratto e destinando l'entrata in parte al comune (60%) e in parte alla Regione (40%); la percentuale riservata al Comune era vincolata alla realizzazione di opere di recupero e riqualificazione ambientale, nonché al recupero dei beni confiscati alla mafia e alle organizzazioni criminali.

In seguito tali parametri sono stati rideterminati in base all'art. 83 della l.r. n. 9/2015, che ha modificato sia le percentuali di destinazione che il vincolo funzionale. Nello specifico, in virtù di tale modifica gli importi devono essere utilizzati unicamente per interventi infrastrutturali di recupero, riqualificazione e valorizzazione del territorio, del tessuto urbano e degli edifici scolastici e ad uso istituzionale, mentre una quota non inferiore al 50% di tali risorse resta destinata agli interventi già previsti dalla precedente legge. Lo scopo della modifica era quello di rispondere all'esigenza di determinare modalità applicative tali da garantire un più puntuale accertamento del canone dovuto, in modo da rendere effettiva ed efficiente l'esazione della prestazione e ridurre l'area di possibile evasione.

Il giudice rimettente, sostenendo la natura tributaria del canone in oggetto, ritiene che il comma 1 dell'art. 12 della l.r. 9/2013, come modificato dall'art. 83 della l.r. 9/2015, presenti dubbi di costituzionalità con riferimento all'art. 53 della Costituzione, poiché tale disposizione non correla più la quantificazione al rendimento ricavato dall'attività estrattiva, recidendo il nesso con la capacità contributiva.

La questione di costituzionalità verte sulla ritenuta natura tributaria del canone in esame. La Corte ripercorre la propria giurisprudenza ricordando che, a prescindere dalla qualificazione operata dal legislatore, si ritiene che una fattispecie abbia natura tributaria qualora la disciplina legale sia diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto

passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di rapporto sinallagmatico; infine le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti da tale decurtazione, devono essere destinate a sovvenire pubbliche spese (sentt. 236 e 269/2017).

Ad avviso del giudice rimettente si tratterebbe di un canone tributario: tale natura deriverebbe dalla fonte legislativa dell'obbligo di pagamento e dall'estraneità della prestazione ad un rapporto sinallagmatico; determinante in tal senso sarebbe poi la circostanza che il ricavato di tale imposizioni doti Comuni e Regione dei mezzi finanziari necessari ad assolvere le funzioni di cura concreta degli interessi generali.

La Corte dichiara infondata la questione, ritenendo non condivisibile la ricostruzione del TAR Sicilia. Il giudice costituzionale in passato si era occupato dei contributi legati all'attività estrattiva da cava in un caso quasi analogo relativo alla Regione Veneto (ordinanza n. 387/1990) e ne aveva escluso la connotazione tributaria, non essendo stati rinvenuti né i presupposti di una indistinta imposizione né quelli di tassazione specifica per un richiesto servizio.

Nel caso di specie non emergono infatti elementi tali da discostarsi dall'orientamento già espresso: il canone in questione infatti non è influenzato dalla titolarità, pubblica o privata, del giacimento, ma risulta piuttosto legato alle competenze amministrative, regionali e comunali, legate all'attività estrattiva, nonché alle caratteristiche della stessa, tali da incidere su salubrità ed integrità ambientale del territorio interessato dalla relativa iniziativa imprenditoriale, quali le attività di programmazione e pianificazione territoriale e l'azione amministrativa inerente alla fase di affidamento del titolo e ai compiti di verifica ispettiva finalizzati al controllo della conformità della coltivazione esercitata rispetto a quella assentita, oltre che alla repressione delle iniziative abusive.

Inoltre la Corte afferma che la prestazione in questione non sia strumentale alla ricomposizione ambientale dell'area immediatamente coinvolta dall'attività estrattiva, ma trova la sua ratio fondante nell'esigenza di indennizzare la collettività per il disagio comunque correlato allo sfruttamento del suolo e all'incidenza negativa dell'attività estrattiva sul paesaggio.

Lo scopo risulta quindi quello di coprire gli oneri finanziari che gli enti devono fronteggiare al fine di neutralizzare al meglio le conseguenze derivanti da tali iniziative economiche, seppur legittime in quanto consentite dalla legge e permesse dalle amministrazioni interessate.

La destinazione del ricavato dall'esazione dei canoni in questione prevista trova quindi la sua giustificazione nella necessità di sostenere la Regione da un punto di vista finanziario, in considerazione dell'impegno ad essa spettante nella pianificazione e nel controllo dell'attività estrattiva, compiti riservati primariamente alla Regione medesima.

Il canone in questione risulta quindi distante dalla prospettiva tributaria, essendo legato a parametri di determinazione estranei ai profili di redditività propri della relativa attività produttiva; il riferimento a quantità e qualità del materiale estratto originariamente previsto dalla norma e l'attuale riferimento all'estensione della superficie interessata dall'estrazione e ai volumi autorizzati sono basati su criteri di determinazione del dovuto che mettono al centro della quantificazione del canone la produzione che deriva dalla relativa attività, intesa non quale indice di ricchezza effettiva, desunta dall'attività di sfruttamento del giacimento, ma quale parametro dell'incidenza della stessa sull'ambiente circostante.

La Corte riprende un orientamento giurisprudenziale espresso in passato, in occasione di un giudizio relativo all'art. 15 della l.r. Toscana n. 78/1998, oggi non più vigente e poi esteso dalla giurisprudenza amministrativa anche a similari contributi previsti da altre normative regionali (TAR Campania, sez. IV, m. 3402/2016 e n. 138/2015). Tale norma destinava il contenuto alla realizzazione di interventi infrastrutturali e opere di tutela ambientale comunque correlati alle attività estrattive, nonché alle incombenze amministrative legate a tale attività di impresa, ripartendo quanto riscosso tra Comuni e Regione, rapportando la quantificazione ad indici non direttamente espressivi della redditività della relativa iniziativa economica.

La Corte di Cassazione a Sezioni Unite (ordinanze nn. 27347/2007 e 26815/2009) e il Tar Toscana (sentenza sez. II, n. 344/2015) hanno escluso la natura tributaria di tale contributo, che doveva ritenersi piuttosto configurabile come uno strumento diretto ad assicurare l'esecuzione di interventi

pubblici funzionali alla salvaguardia dei beni collettivi e dell'impatto sui beni ambientali e territoriali della localizzazione delle cave e dell'esercizio dell'attività estrattiva.

La Consulta ritiene pertanto che tale quadro interpretativo, nonostante non possa definirsi "diritto vivente" a causa della diversità di fonti e contenuti delle disposizioni in questione, permetta di escludere la natura tributaria della prestazione patrimoniale oggetto del giudizio di costituzionalità.

In particolare contribuisce a smentire tale natura anche la connotazione indennitaria del canone previsto dalla legge regionale siciliana. La prima questione proposta deve quindi ritenersi infondata. Il giudice rimettente aveva poi sostenuto il contrasto della medesima disposizione con l'art. 3 Cost., poiché i nuovi criteri di determinazione metterebbero sul medesimo piano tutti i soggetti che svolgono la attività estrattiva, a parità di superficie interessata ed indipendentemente dal materiale oggetto della relativa iniziativa imprenditoriale o dalla relativa capacità remunerativa.

A questo proposito, il Giudice costituzionale sostiene che la censura sia legata a presupposti logici non coerenti con la *ratio* della disposizione censurata (sent. 290/2010): la diversa possibilità di rendimento dell'attività deve infatti ritenersi ininfluenza una volta che il canone in esame viene connesso non ai valori di produzione reddituale della relativa iniziativa imprenditoriale ma all'esigenza di compensare il costo amministrativo ed il disagio ambientale conseguenti all'attività di cava, dal momento che l'erosione territoriale e i danni ambientali conseguenti all'attività estrattiva, rilevanti nella determinazione dei criteri di determinazione del canone introdotti dalla novella, prescindono dalla potenziale redditività della relativa iniziativa economica.

Il TAR dubita infine della legittimità costituzionale del comma 8 della l.r. n. 9/2013 in relazione agli art. 3, 117 primo comma, Cost., quest'ultimo in riferimento all'art. 1 del Prot. Addiz. CEDU. La norma censurata, infatti, disporrebbe irragionevolmente l'efficacia retroattiva dei nuovi criteri di determinazione del canone, estendendone l'applicazione anche al 2014 e così ledendo il legittimo affidamento dei titolari dell'attività estrattiva sul mantenimento delle condizioni di quantificazione di tale corrispettivo.

La Corte dichiara inammissibile il parametro convenzionale evocato per il tramite del primo comma dell'art. 117, in quanto richiamato solo formalmente ma non argomentato e dichiara la censura infondata anche con riferimento al parametro interno.

Effettivamente la disposizione censurata ha natura retroattiva, poiché i nuovi criteri incidono anche su prestazioni già compiutamente definite, riferite all'esercizio relativo al 2014. Il rimettente ritiene che l'incidenza quantitativa dell'aumento dei canoni renderebbe arbitraria e irrazionale la retroattività delle modifiche, poiché esso graverebbe sui soggetti che esercitano l'attività estrattiva nel passaggio tra quanto originariamente dovuto per l'anno 2014 e gli importi rivendicati dagli enti competenti in relazione a tale periodo e a seguito della modifica normativa. Tale circostanza renderebbe arbitraria e irrazionale la retroattività delle modifiche.

Il principio di affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, quale elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto (sent. n. 822/1988) invocato a sostegno della tesi dell'incostituzionalità della norma censurata, trova fondamento costituzionale nell'art. 3 Cost., anche se non in termini assoluti e inderogabili (sent. 56/2015). Esso non implica tuttavia che sia impedito al legislatore di emanare disposizioni capaci di modificare, anche sfavorevolmente, la disciplina dei rapporti di durata, ciò anche se il loro oggetto sia rappresentato da diritti soggettivi, salvo il limite costituzionale della materia penale di cui all'art. 25, secondo comma, della Costituzione. Queste disposizioni non possono incidere su situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti o tradursi in un regolamento irrazionale; tuttavia l'affidamento meritevole di tutela presuppone il consolidamento nel tempo della situazione normativa che ha generato la posizione giuridica incisa dal nuovo assetto regolatorio, sia perché protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia perché sorta in un contesto giuridico sostanziale, atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento (sentenza n. 56/2015). L'incidenza peggiorativa, anche a fronte di interessi pubblici sopravvenuti, non deve mai essere sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito nell'interesse della collettività; l'intervento di modifica deve inoltre essere prevedibile, non potendosi tollerare mutamenti retroattivi dell'assetto di interessi relativo a rapporti di durata

consolidati nel tempo (sent. 203/2016).

La norma censurata non ha tuttavia leso, secondo la Corte, il principio in questione, essendo assente un affidamento radicato nel tempo, poiché il canone è stato introdotto nel 2013 e modificato nel 2015. Anzi, proprio la recente introduzione delle norme modificate dalle disposizioni censurate rendeva prevedibile la fisiologica instabilità della disciplina, tanto da rendere prevedibile una modifica. Tale rilievo trova conferma anche nel tentativo di innovazione già posto in essere dalla Regione nel 2014, che non ebbe esito favorevole a causa dell'impugnazione della delibera legislativa che lo conteneva e basata sulla prospettiva di minori entrate, in totale contraddizione con la censura sollevata dalle ordinanze di rinvio nel caso di specie, che invece asseriscono un notevole aumento di entrate.

Dal primo anno di applicazione del canone sono emerse difficoltà, incontrate in sede di verifica e di esazione del dovuto e provocate dal metodo di accertamento connesso ai criteri di determinazione originari, che erano fondati sull'autocertificazione della quantità del materiale estratto da parte del soggetto passivo della prestazione e non rendevano possibile un riscontro utile e tempestivo degli importi da riscuotere da parte degli organi deputati al controllo. Queste sono le principali ragioni di interesse pubblico che hanno imposto le modifiche oggetto di censura e che rendono pertanto, in considerazione della natura e del rilievo dell'interesse collettivo perseguito dal legislatore regionale, non arbitrarie le modifiche introdotte dalla legge regionale, volte a rendere efficiente la fase di accertamento e riscossione del dovuto.

L'intervento normativo non ha inoltre causato una sproporzionata compressione delle posizioni soggettive coinvolte, in quanto non può ritenersi pregiudicato né il principio di affidamento, tutt'altro che radicato nel tempo, né esse possono ritenersi lese dal limitato ambito temporale di retrodatazione degli effetti delle modifiche. Questa circostanza priva totalmente di rilievo l'elemento principale della censura prospettata, consistente nelle conseguenze economiche negative derivanti dalla retroattività dei criteri come modificati dalla legge regionale e da essa deriva l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale proposta.