

Sentenza del 23/01/2023 n. 1915 - Corte di Cassazione - Sezione/Collegio 5

Testo

Intitolazione:

Pagamento dei contributi ambientali - materiale estratto da cava - -natura indennitaria non contributiva- controversia- competenza giurisdizione ordinaria.

Massima:

In materia di contributi per concessioni governative appartiene alla giurisdizione ordinaria, e non a quella tributaria, la controversia relativa al pagamento dei prelievi previsti dagli artt. 17 della Legge della Regione Campania 11 agosto 2005 n. 15 e 19 della Legge della Regione Campania 30 gennaio 2008 n. 1 a carico dei titolari di autorizzazione all'attività estrattiva e dei concessionari alla coltivazione di giacimenti per attività estrattiva, atteso che tali contributi non sono collegati alla redditività dell'attività di gestione delle cave, ma trovano la loro ratio nell'esigenza di indennizzare la collettività per i pregiudizi recati dallo sfruttamento del suolo all'ambiente circostante; pertanto, i predetti prelievi non svolgono, nei confronti del bilancio dell'ente territoriale, la funzione genericamente contributiva o commutativa di un servizio che caratterizza i tributi, ma, piuttosto, quella di sollevare l'ente medesimo dallo specifico onere finanziario di ripristinare le condizioni ambientali pregiudicate dall'attività di estrazione, così assumendo la natura di indennizzi posti a carico dei concessionari e dei titolari di autorizzazione per neutralizzare le conseguenze - nocive, ma legittime - correlate all'attività produttiva svolta .

Massima redatta a cura del Ce.R.D.E.F.

Testo:

La "CO.GE.TER. di A.A. e B.B. s.n.c." ha proposto ricorso per la cassazione della sentenza depositata dalla Commissione Tributaria Regionale di Napoli il 23 marzo 2016 n. 2866/34/2016, la quale, in controversia avente ad oggetto l'impugnazione del decreto reso dal dirigente responsabile della Regione Campania 11 novembre 2011 n. 367/623 per il pagamento dei contributi ambientali sul materiale estratto nella cava di ghiaia in (---) alla località (---), per la somma di Euro 207.060,00 nel periodo compreso dall'anno 2005 all'anno 2010 L.R. Campania 11 agosto 2005, n. 15, ex art. 17 e per la somma di Euro 944.823,90 nel periodo compreso dall'anno 2008 all'anno 2010 L.R. Campania 30 gennaio 2008, n. 1, ex art. 19 dopo la riassunzione del giudizio dinanzi alla Commissione Tributaria Provinciale di Napoli, in conseguenza della

dichiarazione di incompetenza per territorio con sentenza depositata dalla Commissione Tributaria Provinciale di Salerno il 19 dicembre 2012 n. 456/12/2012, ha rigettato l'appello proposto dalla medesima nei confronti della Regione Campania avverso la sentenza depositata dalla Commissione Tributaria Provinciale di Napoli il 24 aprile 2015 n. 10092/25/2015, con condanna alla rifusione delle spese giudiziali. La Commissione Tributaria Regionale ha confermato la decisione di prime cure sul presupposto che la "CO.GE.TER. di A.A. e B.B. s.n.c." era stata autorizzata all'esercizio dell'attività estrattiva nella predetta cava con decreto reso dal dirigente responsabile della Regione Campania il 6 giugno 2001 n. 1519 e che la predetta cava era stata perimetrata in "area di crisi" ai sensi dell'art. 24, comma 1, lett. c, del Piano Regolatore dell'Attività Estrattiva, con la conseguente debenza del contributo. Il ricorso è affidato a sei motivi. La Regione Campania si è costituita con controricorso. La ricorrente ha depositato memoria.

MOTIVI DI RICORSO

1. Con il primo motivo, si denuncia l'illegittimità costituzionale della L.R. Campania 11 agosto 2005, n. 15, art. 17 e L.R. Campania 30 gennaio 2008, n. 1, art. 19 in relazione agli artt. 3, 23, 53 e 119 Cost., sul presupposto che, pur trattandosi di "imposta di scopo", i contributi imposti dalla legislazione regionale a carico dei gestori di cave non sono diretti a beneficiare gli esercenti nè a porre rimedio agli inconvenienti cagionati dall'attività estrattiva.

2. Con il secondo motivo, si denuncia violazione della L.R. Campania 11 agosto 2005, n. 15, art. 17 e della L.R. Campania 30 gennaio 2008, n. 1, art. 19 in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, per essere stato erroneamente ritenuto dal giudice di secondo grado che anche i volumi di riporto ed i volumi edilizi debbano rientrare nel calcolo dei volumi per la determinazione del contributo, trattandosi di materiali che non sono stati estratti dalla cava, ma che sono derivati dall'abbassamento del piazzale ove l'impianto di frantumazione è stato installato.

3. Con il terzo motivo, si denuncia violazione della L.R. Campania 30 gennaio 2008, n. 1, art. 19 in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, per essere stato erroneamente ritenuto dal giudice di secondo grado che l'attività estrattiva apparteneva a quelle già assentite prima dell'entrata in vigore del Piano Regolatore dell'Attività Estrattiva, non potendo essere equiparata la precedente autorizzazione alla prosecuzione dell'attività estrattiva all'inserimento nell'area di crisi" del suddetto strumento.

4. Con il quarto motivo, si denuncia violazione della L.R. Campania 11 agosto 2005, n. 15, artt. 1 e 17 in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, per non essere stata prorogata con espressa disposizione di L.R. la vigenza del contributo imposto ai gestori di cave oltre il limite originario di durata triennale.

5. Con il quinto motivo, si denuncia omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti, in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, per non essere stata tenuta in conto dal giudice di secondo grado la dedotta questione della presunta equiparazione dell'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività estrattiva all'inserimento nel Piano Regolatore dell'Attività Estrattiva.

6. Con il sesto motivo, si denuncia violazione dell'art. 113 c.p.c., artt. 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 e 56 del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea, in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3, per essere stato omesso dal giudice di secondo grado di disapplicare le norme regionali in contrasto col diritto comunitario per violazione dei principi di non discriminazione e di libertà di stabilimento, non occorrendo che la contribuente indicasse le norme comunitarie dalle quali i suddetti principi erano stati riconosciuti.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Per quanto si sia ormai formato il giudicato interno (in carenza di specifico gravame sul punto) in ordine alla giurisdizione del giudice tributario sulla presente controversia, occorre rammentare che - in sintonia con precedenti pronunce nella medesima materia (Cass., Sez. Un., 24 dicembre 2009, n. 27347; Cass., Sez. Un., 19 dicembre 2009, n. 26815; Cass., Sez. Un., 24 dicembre 2009, n. 27347; Cass., Sez. Un., 19 dicembre 2009, n. 26815), anche in linea con la posizione della giustizia amministrativa (Cons. Stato, Sez. 5, 28 dicembre 2011, n. 6297), sulla scorta dei principi sanciti dalla Corte Costituzionale (Corte Cost., 31 luglio 1990, n. 387; Corte Cost., 8 marzo 2018, n. 52; Corte Cost., 26 aprile 2018, n. 89) - le Sezioni Unite di questa Corte hanno recentemente stabilito che appartiene alla giurisdizione ordinaria, e non a quella tributaria, la controversia relativa al pagamento dei prelievi previsti dalla L.R. Campania 11 agosto 2005, n. 15, art. 17 e della L.R. Campania 30 gennaio 2008, n. 1, art. 19 a carico dei titolari di autorizzazione all'attività estrattiva e dei concessionari alla coltivazione di giacimenti per attività estrattiva, atteso che tali contributi non sono collegati alla redditività dell'attività di gestione delle cave, ma trovano la loro ratio nell'esigenza di indennizzare la collettività per i pregiudizi recati dallo sfruttamento del suolo all'ambiente circostante; pertanto, i predetti prelievi non svolgono, nei confronti del bilancio dell'ente territoriale, la funzione genericamente contributiva o commutativa di un servizio che caratterizza i tributi, ma, piuttosto, quella di sollevare l'ente medesimo dallo specifico onere finanziario di ripristinare le condizioni ambientali pregiudicate dall'attività di estrazione, così assumendo la natura di indennizzi posti a carico dei concessionari e dei titolari di autorizzazione per neutralizzare le conseguenze - nocive, ma legittime - correlate all'attività produttiva svolta (in termini: Cass., Sez. Un., 21 gennaio 2020, n. 1182).

1.1 Ciò posto, la questione di legittimità costituzionale della L.R. Campania 11 agosto 2005, n. 15, art. 17 e della L.R. Campania 30 gennaio 2008, n. 1, art. 19 che è stata prospettata dalla ricorrente, è manifestamente infondata.

1.2 Anzitutto, una volta ritenuto che: "Si tratta, in verità, (...) di contribuzioni evidentemente collegate al pregiudizio subito dalla salubrità dell'ambiente per effetto dell'attività estrattiva che nemmeno è direttamente parametrata sulla capacità contributiva dei soggetti ai quali sono imposte tali forme di contribuzione, queste ultime assumendo i tratti di prestazione indennitarie che non possono assimilarsi in alcun modo a prestazioni di natura tributaria" (vedasi, in motivazione: Cass., Sez. Un., 21 gennaio 2020, n. 1182), si deve coerentemente escludere ogni rilevanza al parametro desunto dall'art. 53 Cost..

1.3 Per il resto, la paventata violazione degli artt. 3, 23 e 119 Cost. - sull'erroneo presupposto della natura tributaria del contributo in questione, secondo la deduzione della ricorrente - è già

stata vagliata dal giudice delle leggi nel senso dell'inammissibilità (Corte Cost., 8 marzo 2018, n. 52) con argomentazioni pienamente condivisibili, rispetto alla cui persuasività il ricorrente non ha fornito nuovi e significativi elementi per discostarsene, reiterando in questa sede lo scrutinio della questione di legittimità costituzionale in relazione ai medesimi parametri.

2. Il secondo motivo, il terzo motivo ed il quarto motivo - la cui stretta ed intima connessione consiglia la trattazione congiunta - sono infondati.

2.1 Secondo il complessivo tenore delle censure (attraverso l'uso di un lessico improntato alla natura tributaria delle pretese creditorie): a) il contributo previsto dalla L.R. Campania 11 agosto 2005, n. 15, art. 17 avrebbe avuto una durata triennale, non essendo più dovuto a partire dall'anno 2008 per la limitazione fissata - sul piano temporale - dalla L.R. Campania 11 agosto 2005, n. 15, art. 1; b) l'ente impositore avrebbe dovuto prendere ad esclusivo riferimento, nel conteggio dei contributi ambientali, i volumi estrattivi riportati nel programma di coltivazione in allegato al titolo legittimante la coltivazione in conformità al Piano Regolatore dell'Attività Estrattiva e non in base all'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività estrattiva (con il decreto reso dal dirigente responsabile della Regione Campania il 6 giugno 2001 n. 1519); c) in ogni caso, il contributo previsto dalla L.R. Campania 30 gennaio 2008, n. 1, art. 19 non sarebbe dovuto dalla contribuente, in quanto la prosecuzione dell'attività estrattiva nelle aree di crisi avrebbe dovuto essere autorizzata sulla base di un nuovo progetto di coltivazione.

A suo dire, "(...) se i materiali di risulta, di riporto ed i volumi edilizi non possono essere qualificati alla stregua di "prodotti della cava", bensì quali rifiuti, i medesimi non possono - per loro natura - essere oggetto di imposizione ai sensi delle Leggi regionali in questione". Per cui: "Alla luce di quanto sopra è evidente che i materiali di risulta, di riporto ed i volumi edilizi non costituiscono prodotto delle cave soggetto ai contributi di cui alla L.R.C. n. 15 del 2005 (art. 15) e L.R.C. n. 1 del 2008 (art. 19), bensì se mai rifiuti soggetti alla relativa disciplina".

2.2 Giova, anzitutto, muovere dal quadro normativo di riferimento con riguardo ai contributi gravanti sulla coltivazione di cave nel territorio regionale.

La L.R. Campania 13 dicembre 1985, n. 54, art. 18 (quale novellato dalla L.R. Campania 13 aprile 1995, n. 17, art. 14) disponeva che: "1. Fra il richiedente l'autorizzazione o la concessione e il Comune o i Comuni interessati, viene stipulata una convenzione, secondo lo schema tipo approvato dalla Giunta Regionale, nel quale sarà previsto che il titolare dell'autorizzazione o della concessione è tenuto a versare, in unica soluzione entro il 31 dicembre di ogni anno, al Comune o ai Comuni interessati, un contributo sulla spesa necessaria per gli interventi pubblici ulteriori, rispetto alla mera ricomposizione dell'area. 2. Il suddetto contributo verrà determinato dal Presidente della Giunta Regionale o suo delegato in relazione al tipo, qualità o quantità del

materiale estratto nell'anno ed in conformità alle tariffe stabilite dalla Giunta Regionale. 3. Le somme introitate dai Comuni, ai sensi del precedente comma 2, debbono essere prioritariamente utilizzate dai Comuni medesimi per la realizzazione di interventi e di opere connesse alla ricomposizione ambientale o alla riutilizzazione delle aree interessate da attività di cava. 4. Il mancato pagamento comporta, comunque, la revoca della concessione o dell'autorizzazione. 5. In caso di mancato pagamento entro il termine previsto al comma 1, il Comune o i Comuni interessati chiedono alla Giunta Regionale il versamento della somma dovuta, da prelevarsi dal deposito cauzionale di cui all'art. 6 della presente legge e da reintegrare entro e non oltre 15 giorni, pena la sospensione dell'attività estrattiva".

Premesso che l'art. 16 L.R. Campania 11 agosto 2005 n. 15 statuiva che: "Nelle more dell'approvazione del Piano regionale attività estrattive le attività estrattive in regime transitorio e regolarmente autorizzate di cui alla L.R. 13 dicembre 1985, n. 54, e successive modificazioni, sono prorogate al 30 giugno 2006. La proroga è applicabile alle attività autorizzate e legittimamente esercitate e la prosecuzione deve avvenire nel rispetto delle leggi e dei progetti approvati, sussistendo le condizioni di fattibilità, attuabilità e legittimità dei progetti stessi", l'art. 17 della medesima Legge (prima delle modifiche apportate dalla L.R. Campania 20 gennaio 2017, n. 3, art. 15) disponeva che: "1. Il titolare di autorizzazione e di concessione alla coltivazione di giacimenti per attività di cava di cui alla L.R. n. 54 del 1985, e successive modificazioni, è tenuto a versare alla Regione Campania, in unica soluzione, entro il 31 dicembre di ogni anno, un contributo annuo di Euro 1,00 per ogni 10 metri cubi di materiale estratto con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge. 2. Le somme di cui al comma 1 quantificabili per l'anno 2005 in Euro 800.000,00 sono iscritte nel bilancio regionale a decorrere dal corrente esercizio finanziario alla unità previsionale di base 9.31.71 della entrata ed alla unità previsionale di base 1.55.97 della spesa per il finanziamento nella misura dell'importo effettivamente riscosso dei lavori di completamento ed avvio dell'attività dell'aeroporto di Pontecagnano - Sa".

La L.R. Campania 30 gennaio 2008, n. 1, art. 19 prevedeva che: "1. I titolari di autorizzazioni e concessioni estrattive sono tenuti annualmente, in aggiunta ai contributi di cui alla L.R. 13 dicembre 1985, n. 54, art. 18 e della L.R. 11 agosto 2005, n. 15, art. 17 al pagamento alla Regione Campania di un contributo ambientale così determinato: a) Euro 1,50/mc per le pietre ad uso ornamentale; b) Euro 0,90/mc per sabbie e ghiaie; c) Euro 0,75/mc per gli altri materiali. 2. Il contributo indicato al comma 1 è corrisposto, entro il 31 dicembre di ogni anno, sulla scorta dei volumi estratti nel corso dell'anno solare precedente in forza del titolo legittimante la coltivazione rilasciato in conformità del piano regionale delle attività estrattive. L'entità del contributo è aggiornata ogni due anni in relazione alle variazioni biennali intervenute nell'indice ISTAT del costo della vita. 3. L'importo dei contributi di cui al comma 1, quantificato in Euro 1 milione 500 mila, è iscritto nel bilancio regionale a decorrere dal corrente esercizio finanziario alla UPB 11.81.80 della entrata ed è destinato per il 50 per cento ad alimentare il Fondo per la ecosostenibilità di cui all'art. 15, per il restante 50 per cento al finanziamento delle spese iscritte

alla UPB 2.68.156 concernenti i lavori di recupero ambientale, la redazione del progetto unitario di gestione del comparto, se lo stesso non è redatto dai titolari di attività estrattiva, e al finanziamento delle attività di controllo dell'organo di vigilanza in materia di cave".

2.3 Secondo l'accertamento fattone dal giudice di appello: "Con l'entrata in vigore del PRAE la suddetta cava (...) è stata perimetrata in area di crisi ai sensi dell'art. 24, comma 1, lett. c. del PRAE", con la conseguenza che "(...) l'attività estrattiva rientra tra quelle già autorizzate in epoca antecedente all'entrata in vigore del piano regionale ed è stata censita, secondo le direttive PRAE, come cava ubicata in area di crisi".

2.4 Le Leggi della Regione Campania L.R. 13 dicembre 1985, n. 54 e L.R. 13 aprile 1995, n. 17 hanno previsto l'obbligo per la Regione di dotarsi di un Piano Regionale delle Attività Estrattive per razionalizzare l'approvvigionamento e l'uso delle risorse delle materie di cava.

Tale Piano (con le relative Norme Tecniche di Attuazione) è stato approvato soltanto dopo la nomina di un commissario ad acta, in forza di ordinanza depositata dal T.A.R. della Campania l'8 maggio 2005 n. 719, mediante ordinanza adottata il 7 giugno 2006 n. 11 (quale rettificata mediante ordinanza adottata il 6 luglio 2006 n. 12), con decorrenza dal 15 agosto 2006.

Secondo la relazione integrativa del commissario ad acta: "Il Piano Regionale delle Attività estrattive (P.R.A.E.) è l'atto di programmazione settoriale, con il quale si stabiliscono gli indirizzi, gli obiettivi per l'attività di ricerca e di coltivazione dei materiali di cava nel rispetto dei vincoli ambientali, paesaggistici, archeologici, infrastrutturali, idrogeologici ecc. nell'ambito della programmazione socio-economica. Esso persegue il fine del corretto utilizzo delle risorse naturali compatibile con la salvaguardia dell'ambiente, del territorio nelle sue componenti fisiche, biologiche, paesaggistiche, monumentali. La pianificazione e programmazione razionale delle estrazioni di materiali di cava è legata a scelte operate dalla Regione tenendo conto dello sviluppo economico regionale e di tutte le implicazioni ad esso collegate".

2.5 Con riguardo all'"Autorizzazione estrattiva", l'art. 10 delle Norme Tecniche Att. ha disposto che: "1. L'autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva è rilasciata, su domanda dell'interessato, dal competente dirigente regionale, all'esito della conferenza di servizi di cui al successivo art. 17, a seguito dell'acquisizione di tutti i pareri, nulla osta necessari a consentire la coltivazione della cava. 2. Legittimato a richiedere ed a ottenere l'autorizzazione è il titolare del diritto di proprietà del fondo, del diritto di usufrutto o di un contratto di fitto che consenta ai sensi della L.R. n. 54 del 1985, art. 5, comma 2 e lo sfruttamento del giacimento per un periodo non superiore alla durata massima dell'autorizzazione prevista per l'area interessata; 3. Il

richiedente l'autorizzazione su superfici ricomprese nelle aree suscettibili di nuove estrazioni e di riserva, deve avere la disponibilità, ai sensi e per gli effetti della L.R. n. 54 del 1985, art. 5, comma 2, e s.m.i., di una superficie costituente un unico lotto non inferiore ai 5 Ha. 4. Il richiedente l'autorizzazione per la coltivazione di cave abbandonate nelle A.P.A. o in aree non ricomprese nelle aree suscettibili di nuove estrazioni, di riserva e nelle A.P.A. deve avere la disponibilità, ai sensi e per gli effetti della L.R. n. 54 del 1985. e s. m. i., art. 5, comma 2 della superficie corrispondente a quella della cava abbandonata e, nel caso di ampliamento della area di cava, di quella ulteriore nei limiti stabiliti dalle norme del P.R.A.E. 5. Il rilascio dell'autorizzazione alla prosecuzione delle attività estrattive nelle aree di crisi su superfici contigue a quelle originariamente autorizzate, in misura non superiore al 30%, presuppone la disponibilità anche di tali superfici. 6. Il richiedente deve essere in possesso dei requisiti minimi di capacità tecnica, economica e finanziaria, necessari per la coltivazione della cava, da stabilirsi con le norme specifiche tecniche approvate con Delib. Giunta Regionale di cui al capitolo 1.3 delle linee guida. 7. La pronuncia di decadenza di altra autorizzazione e/o concessione estrattiva e l'irrogazione di un provvedimento sanzionatorio, ai sensi della L.R. n. 54 del 1985 e s. m. i., art. 28, comma 1 implicano il venir meno dei requisiti minimi di capacità tecnica, economica e finanziaria necessari per l'esercizio dell'attività estrattiva. 8. L'autorizzazione ha per oggetto il complesso estrattivo comprendente la coltivazione della cava, le discariche, i connessi impianti di trattamento di materiali, nonché, le strade o piste di servizio del complesso estrattivo, ubicati dentro il perimetro della cava individuato a norma della L.R. n. 54 del 1985, art. 8 e s.m.i.; 9. L'autorizzazione è rilasciata, previa valutazione del dirigente del competente Settore regionale, per una durata massima di 20 anni per la coltivazione di cave ricomprese nelle aree suscettibili di nuove estrazioni e riserva, per una durata massima di 5 anni per la coltivazione delle cave nelle aree di crisi, per una durata massima di 3 anni per la coltivazione di cave abbandonate nelle A.P.A. e non ricomprese nelle aree suscettibili di nuova estrazione e riserva ed A.P.A.. L'istanza di proroga delle autorizzazioni rilasciate per tempi inferiori a quelli sopra indicati, qualora giustificata e purchè non superi i tempi massimi stabiliti, deve essere presentata almeno sei mesi prima della scadenza prevista. 10. L'autorizzazione, quando rilasciata per la coltivazione di cave ricomprese nelle aree di crisi e di cave abbandonate, deve indicare la destinazione finale del sito e non può essere prorogata, nè rinnovata; negli altri casi la destinazione finale del sito deve essere indicata almeno tre anni prima della scadenza dell'autorizzazione. In presenza di particolari condizioni geo-ambientali, a seguito di istanza motivata degli esercenti, riuniti in consorzio, al fine di conseguire un più adeguato e funzionale recupero dell'area di intervento, in vista della sua restituzione ad usi compatibili con le previsioni urbanistiche, nel rispetto della procedura prevista dalla L.R. n. 54 del 1985 e s.m.i., art. 35, comma 2, - la Giunta Regionale può rilasciare autorizzazioni che eccedano i limiti temporali consentiti dal presente P. R.A. E. 11. Il rilascio dell'autorizzazione avviene tenendo conto: a) della rilevanza del materiale da estrarre per l'economia regionale e della sua idoneità agli scopi a cui si dice destinato; b) della tutela e della salubrità della zona circostante, dell'ambiente e del paesaggio; c) delle condizioni geologiche e idrogeologiche, con particolare riferimento alla stabilità delle aree interessate. 12. I titolari delle autorizzazioni estrattive sono tenuti annualmente, in aggiunta al contributo di cui alla L.R. n. 54 del 1985 e s. m. i., art. 18 al pagamento alla Regione Campania di un contributo ambientale così determinato: a) Euro 0,50/mc per le pietre ad uso ornamentale; b) Euro 0,30/mc per sabbie e ghiaie; c) Euro 0,25/mc per gli altri materiali. 13. I contributi indicati al comma 12 devono essere

corrisposti la prima volta all'atto del rilascio del titolo legittimante la coltivazione, sui volumi estrattivi riportati nel programma di coltivazione del primo anno, successivamente, entro il 31 marzo di ogni anno, i contributi ambientali sono soggetti a revisione ogni 3 anni in sede di aggiornamento del P.R.A.E. In mancanza di tale aggiornamento, la revisione avviene mediante l'applicazione della variazione degli indici ISTAT del costo della vita".

Individuando le "aree suscettibili di attività estrattiva", l'art. 24, commi 1, 2 e 3, delle Norme Tecniche di Attuazione ha previsto che: "1. Le aree suscettibili di attività estrattiva sono le seguenti: a) Aree suscettibili di nuove estrazioni b) Aree di riserva c) Aree di crisi contenenti anche le: c1) Zone Critiche (zone di studio e verifica); c2) Aree di Particolare Attenzione Ambientale (A.P.A.); c3) Zone Altamente Critiche (Z.A.C.). 2. Nelle aree suscettibili di nuove estrazioni e nelle aree di riserva l'attività estrattiva è autorizzata esclusivamente in funzione del soddisfacimento del fabbisogno regionale, calcolato per ciascuna provincia. Nelle aree di crisi l'attività estrattiva è disciplinata dal P.R.A.E. in funzione del riequilibrio ambientale, è consentita per un periodo determinato ed entro i limiti fissati dal P.R.A.E. e contribuisce al soddisfacimento del fabbisogno regionale calcolato su base provinciale. 3. Le cave autorizzate, ma non ricomprese in aree estrattive perimetrate, anche se ricadenti in aree vincolate ai sensi dell'art. 7 delle presenti norme di attuazione, sono coltivabili ai fini della prosecuzione dell'attività estrattiva fino all'esaurimento delle superfici coltivabili e autorizzate, e comunque nel termine massimo già determinato nella autorizzazione rilasciata antecedentemente all'entrata in vigore del presente P.R.A.E., previa presentazione da parte degli esercenti l'attività estrattiva, nel termine di 6 mesi dalla pubblicazione del P.R.A.E. nel B. U. R. C. di un progetto aggiornato nel rispetto delle prescrizioni tecniche del P.R.A.E. e delle prescrizioni del competente dirigente regionale, da approvarsi entro i successivi 90 gg., senza l'acquisizione di ulteriori assensi o pareri ad eccezione di quelli relativi a vincoli intervenuti dopo il rilascio dell'autorizzazione medesima. La mancata presentazione del progetto aggiornato di coltivazione nel termine stabilito comporta la sospensione dell'attività estrattiva fino alla presentazione ed approvazione del progetto aggiornato".

Con specifico riguardo alle "Aree di Crisi", l'art. 27 delle Norme Tecniche di Attuazione ha stabilito che: "1. Le aree di crisi sono porzioni del territorio, oggetto di intensa attività estrattiva, connotate da un'elevata fragilità ambientale, e caratterizzate da una particolare concentrazione di cave autorizzate e/o abbandonate, ove la prosecuzione dell'attività estrattiva è consentita, per un periodo funzionale all'attuazione degli interventi autorizzati. 2. Nelle aree di crisi non è consentito il rilascio di autorizzazioni e/o concessioni estrattive per la coltivazione di nuove cave. Nuove coltivazioni ai fini della ricomposizione ambientale e, ove possibile, alla riqualificazione ambientale sono consentite per le sole cave abbandonate ricomprese nelle A.P.A. per un periodo massimo di anni 3 per singola cava. 3. La prosecuzione della coltivazione nelle aree di crisi è autorizzata sulla base di un nuovo progetto di coltivazione, che può prevedere anche superfici coltivabili, in ampliamento rispetto all'originario perimetro della cava, aventi, comunque, un'estensione non superiore al 30% rispetto alle superfici assentite ed anche in deroga, ove

necessario, ai vincoli derogabili ricompresi nell'art. 7 delle norme di attuazione e per un periodo massimo di 5 anni decorrenti dalla data di rilascio della nuova autorizzazione. Tale periodo può essere prorogato, per non più di 3 anni, da parte del competente dirigente regionale, in relazione alla complessità progettuale, alla estensione delle aree interessate, alla tipologia del recupero e/o ricomposizione ambientale, valutati dal dirigente medesimo. In caso di particolari concentrazioni di attività estrattive autorizzate e/o di siti di cave abbandonate il nuovo progetto di coltivazione deve assicurare il recupero unitario dell'intera area di intervento e potrà prevedere la riqualificazione anche di più siti limitrofi alle aree oggetto di attività di cava. A tale fine il competente Dirigente regionale, anche su istanza dei singoli esercenti, potrà procedere alla costituzione del consorzio obbligatorio di cui al precedente art. 22. Il Dirigente medesimo, tenendo conto dell'affidabilità operativa, delle capacità tecniche, economiche e gestionali, potrà assegnare ad un singolo richiedente la realizzazione del progetto unitario di gestione produttiva.

4. Il nuovo progetto di coltivazione delle cave ricadenti nelle aree di crisi, propedeutico al rilascio dell'autorizzazione e/o della concessione estrattiva per la prosecuzione dell'attività estrattiva, deve essere presentato entro il termine di 6 mesi dalla pubblicazione nel B.U.R.C. del P.R.A.E. (quindi, dal 19 giugno 2006), deve rispettare i criteri indicati nel capitolo 4.3.2.3 delle linee guida e deve prevedere l'eventuale ampliamento della superficie estrattiva lungo il perimetro dei fronti di cava, o, in prossimità dello stesso anche con soluzione di continuità. L'individuazione dell'area di ampliamento con soluzione di continuità è consentita esclusivamente alle cave autorizzate che sono funzionalmente connesse ad attività produttive riconducibili allo stesso ciclo produttivo e localizzate in prossimità del sito di cava. Detta possibilità rimane condizionata alla verifica, da parte del competente dirigente regionale: a) del rispetto del programma di coltivazione approvato; b) dell'avvenuto inizio dei lavori di recupero ambientale; c) dalla esistenza di insediamenti abitativi e/o di infrastrutture urbane in vicinanza del fronte di cava già oggetto di attività di recupero. L'area di ampliamento dovrà essere funzionalmente collegata a quella già oggetto di coltivazione e recupero.

5. In caso di violazione dell'obbligo di presentazione del nuovo progetto di coltivazione nel termine prefissato, il competente dirigente regionale sospende la coltivazione della cava e dichiara l'esercente decaduto dal diritto all'eventuale ampliamento della superficie estrattiva, con conseguente cessazione dell'attività estrattiva alla naturale scadenza dell'autorizzazione o della concessione.

6. Qualora le destinazioni finali del sito, indicate nel nuovo progetto di coltivazione, non sono conformi allo strumento urbanistico vigente, o ai vincoli discendenti da altri strumenti di pianificazione, il competente dirigente regionale indice la conferenza di servizi D.P.R. n. 447 del 1998 e s. m. i., ex art. 5 o L.R. n. 16 del 2004, ex art. 12 al fine dell'approvazione eventuale del progetto in variante allo strumento urbanistico comunale o ai piani territoriali paesistici.

7. La mancata approvazione della variante urbanistica, in assenza di altre destinazioni possibili del sito estrattivo, implica l'obbligo della mera ricomposizione ambientale previsto dalla L.R. n. 54 del 1985 e s.m.i..

8. Su istanza dell'esercente per le aree di cui al presente articolo è applicabile la disciplina adottata dall'art. 28, comma 12 e 15 delle presenti norme".

Da ultimo, l'art. 89, comma 16, delle Norme Tecniche Att. ha stabilito che: "Le autorizzazioni rilasciate ai sensi della L.R. n. 54 del 1985, art. 36 e comprese quelle già prorogate al 30 giugno

2006 ai sensi della L.R. 11 agosto 2005, n. 15, art. 16 perdono efficacia alla data del 31 marzo 2007".

2.6 Anche la relazione integrativa del commissario ad acta ha confermato che: "Un aspetto innovativo del presente Piano è l'istituzione di un contributo ambientale, a carico dei titolari delle attività estrattive, in aggiunta a quello previsto dalla L.R. n. 54 del 1985 e s.m.i., art. 18 i cui fondi sono introitati dalla Regione Campania, e devono essere precipuamente destinati ai fini del recupero ambientale e della ricomposizione ambientale. E' stato anche previsto, l'istituto della premialità che, incidendo sul contributo ambientale, favorisce gli esercenti che non incorrono in violazioni del programma di coltivazione, delle norme che tutelano la salute dei lavoratori, e che possiedono i requisiti di capacità tecnico-economiche"; "Le autorizzazioni rilasciate ai sensi della L.R. n. 54 del 1985 e s.m.i., art. 36 già prorogate al 30 giugno 2006 ai sensi della L.R. 11 agosto 2005, n. 15, art. 16 perdono efficacia dal 31 marzo 2007"; "Il comma 12 dell'art. 10, e il comma 10 dell'art. 11 delle Norme di Attuazione, hanno introdotto l'obbligo, a carico dei titolari di autorizzazione e di concessione di attività estrattiva, del versamento alla Regione Campania di un contributo ambientale annuo commisurato al volume di materiale estratto, in aggiunta al contributo previsto dalla L.R. n. 54 del 1985 e s. mi., art. 18 a favore dei Comuni. Il contributo è finalizzato al recupero ambientale, al pagamento delle spese per la redazione del progetto unitario di gestione del comparto, qualora lo stesso non è redatto dai titolari di attività estrattiva".

2.7 Posto che la chiara previsione della L.R. Campania 30 gennaio 2008, n. 1, art. 19, comma 1, esclude in radice ogni dubbio sulla debenza, per gli anni successivi alla sua entrata in vigore, dei "contributi di cui alla L.R. 13 dicembre 1985, n. 54, art. 18 e della L.R. 11 agosto 2005, n. 15, art. 17", l'inserimento della cava appartenente alla contribuente nelle "aree di crisi" all'interno del P.R.A.E. non ne subordina l'esigibilità al rilascio dell'autorizzazione per la prosecuzione dell'attività estrattiva, che può continuare medio tempore in pendenza della propedeutica presentazione del nuovo progetto di coltivazione (art. 27 Norme Tecniche Att., comma 3), valendo nelle more l'ultrattività della precedente autorizzazione.

Difatti, l'art. 10 Norme Tecniche Att., comma 12 prevede che: "I titolari delle autorizzazioni estrattive sono tenuti annualmente, in aggiunta al contributo di cui alla L.R. n. 54 del 1985 e s.m.i., art. 18 al pagamento alla Regione Campania di un contributo ambientale così determinato: a) Euro 0,50/mc per le pietre ad uso ornamentale; b) Euro 0,30/mc per sabbie e ghiaie; c) Euro 0,25/mc per gli altri materiali", prescindendo dalla definizione ovvero dalla pendenza del procedimento per il rilascio della nuova autorizzazione alla prosecuzione dell'attività estrattiva ed assumendo come parametro per la determinazione dei volumi estrattivi consentiti il programma di coltivazione della vecchia autorizzazione.

Per cui, una volta accertato il quantitativo complessivo di materiali estratti per ciascuna annata di riferimento in conformità alle prescrizioni del titolo abilitativo, i contributi dovuti dalla contribuente all'ente impositore erano agevolmente computabili.

2.8 Nella specie, in aderenza a tali principi, dopo aver condiviso e ribadito l'accertamento che la contribuente non aveva provato di aver smaltito i materiali di scarto mediante il relativo trasporto presso le discariche autorizzate (secondo le previsioni del permesso di costruire rilasciato dal Comune di Battipaglia (SA) il 9 marzo 2006 n. 25), il giudice di appello ha confermato la statuizione del giudice di prime cure in ordine alla rideterminazione della quantità di materiali estratti ed alla liquidazione dei contributi dovuti per l'attività estrattiva secondo le risultanze dell'espletata consulenza tecnica d'ufficio.

Per cui, ogni contestazione in ordine al computo dei materiali di risulta e di riporto, nonché dei volumi edilizi, nell'ammontare complessivo dei quantitativi estratti si risolve nella pretesa alla revisione delle risultanze probatorie ed alla rinnovazione dell'accertamento in punto di fatto, che esula dal sindacato del giudice di legittimità.

3. Il quinto motivo è inammissibile.

3.1 Come è noto, l'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, riformulato dal D.L. 22 giugno 2012, n. 83, art. 54 convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 134, introduce nell'ordinamento un vizio specifico denunciabile per cassazione, relativo all'omesso esame di un fatto storico, principale o secondario, la cui esistenza risulti dal testo della sentenza o dagli atti processuali, che abbia costituito oggetto di discussione tra le parti e abbia carattere decisivo (vale a dire che, se esaminato, avrebbe determinato un esito diverso della controversia). Ne consegue che, nel rigoroso rispetto delle previsioni dell'art. 366 c.p.c., comma 1, n. 6, e art. 369 c.p.c., comma 2, n. 4, il ricorrente deve indicare il "fatto storico", il cui esame sia stato omesso, il "dato", testuale o extratestuale, da cui esso risulti esistente, il "come" e il "quando" tale fatto sia stato oggetto di discussione processuale tra le parti e la sua "decisività", fermo restando che l'omesso esame di elementi istruttori non integra, di per sé, il vizio di omesso esame di un fatto decisivo qualora il fatto storico, rilevante in causa, sia stato comunque preso in considerazione dal giudice, ancorché la sentenza non abbia dato conto di tutte le risultanze probatorie (tra le tante: Cass., Sez. Un., 7 aprile 2014, nn. 8053 e 8054; Cass., Sez. 6A-3, 27 novembre 2014, n. 25216; Cass., Sez. 2, 29 ottobre 2018, n. 27415; Cass., Sez. Lav., 21 ottobre 2019, n. 26764; Cass., Sez. 5, 12 luglio 2021, nn. 19820, 19824, 19826 e 19827; Cass., Sez. 5, 22 luglio 2021, n. 20963; Cass., Sez. 5, 27 luglio 2021, n. 21431). L'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, come riformulato dal D.L. 22 giugno 2012, n. 83, art. 54 convertito, con modificazioni, nella L. 7 agosto 2012, n. 134, introduce nell'ordinamento un vizio specifico denunciabile per cassazione, relativo all'omesso esame di un

fatto storico, principale o secondario, nel cui paradigma non è inquadrabile la censura concernente la omessa valutazione di deduzioni difensive (Cass., Sez. 1, 14 settembre 2018, n. 26305; Cass., Sez. 6-1, 6 settembre 2019, n. 22397; Cass., Sez. 5, 11 maggio 2021, n. 12400; Cass., Sez. 5, 24 luglio 2021, nn. 21457 e 21458) nè l'omessa disanima di questioni o argomentazioni (Cass., Sez. 6A-1, 6 settembre 2019, n. 22397; Cass., Sez. 5, 20 aprile 2021, n. 10285).

3.2 Nella specie, a ben vedere, il mezzo attinge la sentenza impugnata per non aver esaminato la "questione della presunta equiparazione del decreto n. 1519 del 6 giugno 2001 all'inserimento nel "piano regionale delle attività estrattive", risolvendosi, perciò, in una doglianza esulante dall'omesso esame di un "fatto" desumibile dagli atti processuali. Per cui, la censura non è astrattamente riconducibile alla fattispecie dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5.

Senza contare, in ogni caso, anche a voler riqualificare d'ufficio la censura nel senso di una violazione dell'art. 112 c.p.c. (in relazione all'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 4), che la sentenza impugnata si era espressamente pronunziata in argomento (sempre in relazione alla doglianza per un'omessa pronuncia del giudice di prime cure) nella parte finale della motivazione, rilevando che: "Infine l'appellante si duole dell'omessa pronuncia da parte del giudice di prime cure sulla illegittimità del contributo preteso L.R. n. 1 del 2008, ex art. 19 considerato che l'attività estrattiva era svolta in base al previgente piano di settore e non in base al PRAE (Piano Regionale Attività Estrattive). Il disposto della L.R. n. 1 del 2008, art. 19 prevede che i titolari di autorizzazioni estrattive siano tenuti annualmente, in aggiunta ai contributi di cui alla L.R. n. 54 del 1985, art. 18 e della L.R. n. 15 del 2005, art. 17 al pagamento in favore della regione Campania di un contributo ambientale da corrispondersi sulla scorta dei volumi estrattivi riportati nel programma di coltivazione allegato al titolo legittimante la coltivazione rilasciato in conformità del piano regionale delle attività estrattive (c. d. PRAE). La censura è infondata atteso che con decreto n. 1519 del 6.6.2001 la Co.ge.ter. è stata autorizzata all'esercizio dell'attività estrattiva nell'area di cava sita in Località (---) del Comune di Battipaglia sulla superficie riportata in catasto al foglio (---) part. (---). Con l'entrata in vigore del PRAE la suddetta cava, individuata con codice (---), è stata perimetrata in area di crisi ai sensi dell'art. 24, comma 1, lett. c del PRAE. Pertanto, l'attività estrattiva rientra tra quelle già autorizzate in epoca antecedente all'entrata in vigore del piano regionale ed è stata censita, secondo le direttive del PRAE, come cava ubicata in area di crisi".

4. Da ultimo, anche il sesto motivo è infondato.

4.1 Al di là dei parametri individuati dalla ricorrente (artt. 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea) con riguardo ad un presunto conflitto delle leggi regionali de quibus con il diritto Euro-unitario (in relazione alla libera circolazione di

merci, persone, servizi e capitali, nonchè al divieto di discriminazione tra operatori commerciali), sul presupposto che: "(...) le leggi regionali, nell'assoggettare a tassazione le imprese aventi sede in Campania, creano un'evidente discriminazione rispetto alle imprese che, pur svolgendo la medesima attività, non sono tenute al pagamento dei tributi per il solo fatto di non avere sede in Campania", valgano le seguenti considerazioni.

Anzitutto, non è ipotizzabile una di Spacrità di trattamento tra imprese operanti all'interno ed imprese operanti all'esterno dei confini regionali, stanti i limiti connaturati alla competenza territoriale della legislazione regionale secondo i principi costituzionali (arg. ex artt. 117 e 127 Cost.).

Inoltre, il giudice delle leggi (Corte Cost., 8 marzo 2018, n. 52) ha individuato la ratio fondante del contributo nell'esigenza di indennizzare la collettività regionale per il disagio comunque correlato allo sfruttamento del suolo, essendo certa l'incidenza negativa dell'attività estrattiva sul paesaggio e sull'ambiente inerenti alle zone limitrofe a quelle di collocazione della cava, ciò collegandosi altresì alla circostanza che il costo di un siffatto disagio finisce per gravare, coerentemente, su chi lo procuce, in linea con le indicazioni di principio derivanti, in materia ambientale, dall'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona).

In tal senso, si è osservato che "(...) la ragione fondante della prestazione patrimoniale (...) si lega sia allo sforzo amministrativo correlato a tale attività di impresa; sia all'esigenza di far gravare il costo del relativo disagio patito dalla collettività sui soggetti, che, ottenuto il titolo legittimante, determinano il pregiudizio ambientale intrinsecamente legato all'attività estrattiva. All'interno di questo più esteso ambito di riferimento, la disposizione in oggetto persegue, anche, l'ulteriore obiettivo della individuazione del metodo applicativo più idoneo a garantire una puntuale esazione del dovuto. Muovendo da tali presupposti, non appare convincente il cardine logico sul quale riposa la prospettata diseguaglianza tra le imprese che esercitano l'attività di estrazione. La diversa possibilità di rendimento dell'attività, in ragione del maggior valore di mercato del materiale estratto, deve ritenersi influente una volta che si colleghi il canone in esame non ai valori di produzione reddituale della relativa iniziativa imprenditoriale, bensì alla esigenza di compensare il costo amministrativo ed il disagio ambientale conseguenti alla attività di cava. In particolare, i profili di erosione territoriale e ambientale conseguenti all'attività estrattiva, prescindono dalla potenziale redditività della relativa iniziativa economica, che ovviamente troverà, invece, rilievo nella determinazione dell'imponibile ai fini della tassazione sul reddito delle imprese. Infatti, nei criteri di determinazione del canone introdotti dalla novella, viene data rilevanza essenziale alla deturpazione del paesaggio, certamente correlata alla quantità di superficie interessata dall'attività di scavo; e, nell'ottica indennitaria, si tempera il relativo parametro coniugandolo con il riferimento ai volumi di estrazione autorizzati, ancor più concretamente indicativi dell'effettiva modificazione ambientale assentita".

Analogamente, si è detto che: "(...) il contributo rappresenta la partecipazione dell'esercente alla spesa pubblica necessaria agli interventi pubblici ulteriori, rispetto alla mera ricomposizione dell'area, legati allo sfruttamento della cava; esso viene determinato dal Presidente della Giunta in relazione al tipo, qualità o quantità del materiale estratto nell'anno ed in conformità alle tariffe stabilite dalla Giunta Regionale. "Tale contributo, quindi, è dovuto in ragione dell'attività stessa di sfruttamento della cava, ed è teso alla copertura delle spese che la collettività dovrà sostenere per la salvaguardia dei valori ambientali compromessi con l'attività di sfruttamento del suolo, sicchè non rileva il regime proprietario del suolo stesso. Nella determinazione dei contributi in parola, l'Amministrazione regionale non esercita potestà discrezionale alcuna, ma si limita a fare applicazione (...) di meri criteri di calcolo "in relazione al tipo, qualità o quantità del materiale estratto nell'anno ed in conformità alle tariffe stabilite dalla Giunta Regionale"" (T.A.R. Campania, Sez. 4, 6 luglio 2016, n. 3402).

Ne consegue che i contributi in questione non si pongono in contrasto con i principi comunitari, non sortendo alcuna incidenza restrittiva o discriminatoria sull'esercizio delle libertà fondamentali tutelate dal diritto Euro-unitario.

5. Valutandosi l'infondatezza del primo motivo, del secondo motivo, del terzo motivo, del quarto motivo e del sesto motivo, nonché l'inammissibilità del quinto motivo, dunque, alla stregua delle suesposte argomentazioni, il ricorso deve essere rigettato.

4. Le spese giudiziali seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura fissata in dispositivo.

5. Ai sensi del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 13, comma 1-quater, si dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma dello stesso art. 13, comma 1-bis se dovuto.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso; condanna la ricorrente alla rifusione delle spese giudiziali in favore della controricorrente, liquidandole nella misura di Euro 200,00 per esborsi e di Euro 5.600,00 per compensi, oltre al rimborso forfettario nella misura del 15% sui compensi e ad altri accessori di legge; dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente,

dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio, il 11 gennaio 2023.

Depositato in Cancelleria il 23 gennaio 2023

Documenti citati



Documenti collegati

- Normativa
- Prassi
- Giurisprudenza