

Sentenza: 20 marzo 2024, n. 57

Materia: cave, contributi

Parametri invocati: Cost. art.3

Giudizio: in via incidentale

Ricorrenti: Tribunale di Napoli

Oggetto: art. 17, comma 2, della legge della Regione Campania 11 agosto 2005, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2005) e art. 19 della legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria 2008),

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 2, della legge della Regione Campania 11 agosto 2005, n. 15 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2005), limitatamente alle parole "nonché per tutte le attività di gestione societaria";

2) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Regione Campania 30 gennaio 2008, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria 2008).

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Tribunale di Napoli ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge reg. Campania n. 15 del 2005 e dell'art. 19 della legge reg. Campania n. 1 del 2008, che prevedono contributi a carico delle imprese che svolgono attività estrattiva da cave.

Il rimettente premette che l'attività estrattiva da cave, nella Regione Campania, è sottoposta a tre prelievi economici disciplinati dalle due disposizioni censurate e dall'art. 18 della legge reg. Campania n. 54 del 1985. Richiamata la giurisprudenza di legittimità secondo cui tali prelievi non avrebbero natura di tributi, ma sarebbero contribuzioni finalizzate a compensare i danni legittimamente prodotti al bene ambiente dallo sfruttamento della cava, il rimettente sostiene che le disposizioni censurate sarebbero in contrasto con l'art. 3 Cost., perché irragionevoli ed esuberanti rispetto alla finalità perseguita, nonché discriminatorie nei confronti delle imprese che svolgono attività estrattiva, tenute a sopportare un costo aggiuntivo rispetto alle imprese dedite ad altre attività economiche. Il giudice a quo aggiunge che la ratio indennitaria sottesa alla legislazione regionale sarebbe già soddisfatta dall'art. 18 della legge reg. Campania n. 54 del 1985, che destina il contributo da essa previsto, in via prioritaria, alla "realizzazione di interventi e di opere connesse alla ricomposizione ambientale o alla riutilizzazione delle aree interessate da attività di cava".

Il giudice delle leggi ritiene opportuna una breve disamina dei contributi cui sono soggette le imprese che operano nell'attività estrattiva da cave nella Regione Campania.

La legge reg. Campania n. 54 del 1985 prevede, all'art. 18, un contributo sulla spesa necessaria per gli interventi pubblici ulteriori, rispetto alla mera ricomposizione dell'area, che viene introitato dai comuni interessati, i quali devono utilizzarli prioritariamente per la realizzazione di interventi e di opere connesse alla ricomposizione ambientale o alla riutilizzazione delle aree interessate da attività di cava.

L'art. 17 della legge reg. Campania n. 15 del 2005, oggetto di censura da parte del giudice a quo, prevede un ulteriore contributo da versare alla Regione pari a euro 1,00 per ogni 10 metri cubi di materiale estratto. Il comma 2 del medesimo articolo stabilisce che le somme così riscosse 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- nonché per tutte le attività di gestione societaria. Il contributo, in origine, era volto a finanziare esclusivamente i lavori di completamento ed avvio dell'attività dell'aeroporto di Pontecagnano-Sa: l'art. 5, comma 7, della legge della Regione Campania 18 gennaio 2016, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2016-2018 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale 2016) ha successivamente integrato il testo del menzionato art. 17, stabilendo che il contributo è versato anche per tutte le attività di gestione societaria.

Infine, l'art. 19 della legge reg. Campania n. 1 del 2008, anch'esso censurato, dispone, in aggiunta ai due contributi sopra citati, il pagamento di un "contributo ambientale", di importo differenziato a seconda del materiale estratto, destinato per il 50 per cento ad alimentare il Fondo per la ecosostenibilità, disciplinato dall'art. 15 della medesima legge reg. Campania n. 1 del 2008 e per il restante 50 per cento al finanziamento delle spese 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.

La Corte, nel pronunciarsi, in precedenza, sulla natura del contributo per attività estrattiva ha affermato che esso è funzionale a coprire gli oneri finanziari che gli enti interessati devono comunque affrontare per neutralizzare al meglio le conseguenze (nocive ma legittime, perché consentite dalla legge ed assentite dalle amministrazioni interessate) comunque correlate a siffatte iniziative economiche; è rapportato all'impegno profuso dagli enti interessati nella gestione amministrativa collegata alla relativa attività di impresa e mira ad indennizzare il pregiudizio che la collettività finisce per patire in conseguenza dell'autorizzazione relativa allo sfruttamento delle cave. Dunque, tale contributo, essendo caratterizzato da tale peculiare connotazione indennitaria, è privo della funzione genericamente contributiva al bilancio degli enti interessati o commutativa di un servizio, che caratterizza i tributi (sentenza n. 89 del 2018).

Anche la giurisprudenza di legittimità, avuto riguardo ai contributi previsti dalle disposizioni censurate, ne ha escluso la natura tributaria (Corte di Cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 21 gennaio 2020, n. 1182; sezione tributaria, ordinanze 23 gennaio 2023, n. 1915 e 9 giugno 2021, n. 16025), rimarcandone la specifica natura indennitaria del pregiudizio subito dalle collettività in conseguenza della gestione delle cave.

Tanto premesso, la Corte ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge reg. Campania n. 17 del 2005, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza intrinseca della disposizione rispetto alla finalità indennitaria perseguita, sia parzialmente fondata, nei termini che seguono.

L'art. 17, comma 2, della legge reg. Campania n. 15 del 2005 prevede che il contributo versato dalle imprese impegnate nell'attività estrattiva nella Regione Campania sia destinato al finanziamento "dei lavori di completamento ed avvio dell'attività dell'aeroporto di Pontecagnano -Sa- nonché per tutte le attività di gestione societaria".

Secondo il rimettente, la disposizione violerebbe l'art. 3 Cost. per irragionevolezza intrinseca rispetto alla finalità indennitaria perseguita. Mancherebbe sia il collegamento funzionale tra il contributo e la compensazione del danno ambientale prodotto, sia il collegamento territoriale tra la zona ove è esercitata l'attività estrattiva e quella ove è localizzato l'aeroporto di Pontecagnano.

Sarebbe violato anche il principio di eguaglianza, sotto il profilo della disparità di trattamento a danno delle imprese che svolgono attività estrattiva.

La Corte ritiene, in linea con le considerazioni di recente svolte dalla giurisprudenza di legittimità (Cass., sez. un. civ., n. 34982 del 2023), che la finalità ambientale perseguita dal contributo in esame non vada identificata nel ripristino del territorio a seguito dei danni causati dall'attività estrattiva, ma nel miglioramento complessivo che il territorio medesimo può ottenere da infrastrutture capaci di bilanciare le compromissioni subite.

In tale ottica, il finanziamento, attraverso il contributo, dei lavori di completamento ed avvio dell'attività dell'aeroporto di Pontecagnano risulta non irragionevole, poiché può portare miglioramenti al territorio dell'intera Regione e determinare ricadute favorevoli, anche di natura socio-economica, per la collettività, generando esternalità positive ad ampio spettro.

Non è, invece, conforme a canoni di ragionevolezza l'ulteriore previsione secondo cui il contributo è destinato anche al finanziamento delle attività di gestione societaria dell'aeroporto.

Tale previsione, frutto di una modifica apportata nel 2016 all'art. 17 della legge reg. Campania n. 15 del 2005, ha comportato che la contribuzione, originariamente a supporto delle sole spese correlate ai lavori di completamento ed avvio dell'attività dell'aeroporto, diventasse un prelievo continuativo nel tempo, del tutto slegato dalle finalità iniziali. La gestione societaria, infatti, è totalmente avulsa dalla logica indennitaria che giustifica il prelievo, in quanto essa costituisce una mera attività aziendale, svolta dalla società concessionaria dell'aeroporto, la quale risponde delle eventuali disfunzioni gestionali e deve assumersi in proprio il relativo rischio d'impresa.

In sostanza, il sovvenzionamento dell'attività di gestione societaria dell'aeroporto non risponde alle doverose finalità ambientali sottese all'imposizione del contributo, poiché non è funzionale a soddisfare l'interesse primario di supportare la riqualificazione del territorio della Regione.

Ne consegue che il contributo previsto dalla disposizione censurata costituisce una legittima fonte di imposizione nei limiti in cui le somme riscosse sono destinate a sovvenzionare i lavori di completamento ed avvio dell'attività dell'aeroporto di Pontecagnano-Sa. Terminati i lavori e avviata l'attività aeroportuale, quindi, la contribuzione non può che cessare di gravare sulle imprese del settore estrattivo operanti nella Regione Campania.

Per tali ragioni, la questione di legittimità dell'art. 17, comma 2, della legge reg. Campania n. 15 del 2005, limitatamente alle parole "nonché per tutte le attività di gestione societaria", è fondata, per violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza intrinseca.

Non è, invece, fondata l'ulteriore censura rivolta alla disposizione in esame sotto il profilo della disparità di trattamento tra le imprese operanti nel settore estrattivo e quelle impegnate in altre attività, in ragione della chiara disomogeneità delle situazioni messe a raffronto (tra le tante, sentenza n. 171 del 2022).

Il rimettente censura anche l'art. 19 della legge reg. Campania n. 1 del 2008, che impone alle imprese del settore estrattivo un contributo destinato per il 50 per cento ad alimentare un Fondo per la ecosostenibilità e per il restante 50 per cento del contributo a finanziare una serie di spese riferibili all'attività estrattiva.

Secondo il giudice a quo, vi sarebbe violazione dell'art. 3 Cost, perché la scelta del legislatore regionale di imporre tale contributo sarebbe irragionevole e discriminatoria, in quanto il Fondo dovrebbe essere alimentato dalle imprese che si occupano della produzione di imballaggi e non anche da quelle impegnate nell'attività estrattiva. Inoltre, tutte le ulteriori attività finanziate dal contributo sarebbero già sovvenzionate tramite altre disposizioni regionali.

La Corte ritiene la questione non fondata.

Il 50 per cento del contributo in esame è esplicitamente destinato alla alimentazione del Fondo per la ecosostenibilità, che è finalizzato a tutelare interessi di natura ambientale. Sotto tale profilo, di conseguenza, il contributo risponde alla finalità indennitaria per la quale è stato istituito.

Infatti, non presenta aspetti di irragionevolezza né risulta discriminatoria la scelta del legislatore regionale, nell'esercizio della sua discrezionalità, di porre un contributo a carico delle imprese che svolgono attività estrattiva anche per il raggiungimento di obiettivi di salvaguardia dell'ambiente ampi, ma comunque meritevoli di considerazione.

La Corte non ravvisa profili di illegittimità costituzionale neppure avuto riguardo alla destinazione del restante 50 per cento del contributo, che è rivolto a finanziare spese riferibili all'attività estrattiva e che, diversamente da quanto prospettato dal rimettente, non risultano già sovvenzionate in base ad altre disposizioni regionali.

Il contributo, infatti, è destinato a finanziare lavori di recupero ambientale diversi e ulteriori rispetto a quelli di cui all'art. 17 della legge reg. Campania n. 54 del 1985, che pone l'obbligo in capo all'impresa di eseguire le opere per il recupero ambientale della zona nei modi previsti nel provvedimento di autorizzazione o concessione. Tra tali lavori, a titolo di esempio, rientrano quelli per la ricomposizione ambientale delle aree di cave abbandonate di cui all'art. 29 della medesima legge regionale.

Quanto alle spese per la redazione del progetto unitario di gestione del comparto, esse non sono già finanziate in base alle norme di attuazione del PRAE richiamate dal rimettente, in quanto tali norme sono meramente attuative dell'art. 19 della legge reg. Campania n. 1 del 2008.

Pertanto, in relazione alla quota di contributo destinata all'attività di controllo dell'organo di vigilanza in materia di cave, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che i contributi per attività estrattiva servono, legittimamente, a tenere indenne la regione dai costi sostenuti per la verifica del rispetto delle condizioni del titolo autorizzativo o della concessione (sentenza n. 89 del 2018).