

La Corte costituzionale, nel dichiarare in parte inammissibili e in parte infondate le q.l.c. sollevate dal T.a.r. per la Sicilia, attribuisce natura non tributaria ai contributi legati all'attività estrattiva da cava e conferma i limiti entro i quali il sistema costituzionale tuteli l'affidamento del privato da interventi del legislatore che modifichino retroattivamente rapporti di durata.

Corte costituzionale, sentenza, 26 aprile 2018 n. 89 - Pres. Lattanzi, Red. Barbera

Sicilia – Cave – Determinazione del nuovo canone di produzione – Natura non tributaria – Legittimità

Sono inammissibili le questioni 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) sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione 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. (1).

Sono infondate le 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, sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia in riferimento agli artt. 53 e 3 Cost. (2)

Sono infondate le 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, sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia in riferimento all'art. 3 Cost. (3).

(1, 2, 3) I. - Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale ha dichiarato in parte inammissibili e in parte infondate le questioni di legittimità costituzionale delle norme introdotte dalla Regione siciliana (art. 12, primo e ottavo comma, della legge della Regione Siciliana n. 9 del 2013, così come modificati dall'art. 83 della legge della Regione Siciliana n. 9 del 2015) mediante le quali il legislatore regionale ha previsto che i criteri per determinare il contributo dell'attività estrattiva da cava non siano più legati alla capacità remunerativa dell'attività, ma all'esigenza di compensare il costo amministrativo e il disagio ambientale conseguenti all'attività di cava, stabilendo l'applicabilità retroattiva del criterio di quantificazione anche all'esercizio precedente a quello di entrata in vigore della legge.

II. - L'ordinanza di rimessione.

Con due ordinanze emesse il 9 gennaio 2017, nn. 39 e 40 (per mero errore materiale indicate come nn. 139 e 177 nella sentenza in commento, oggetto della [News US in data 12 gennaio 2017](#)), il T.a.r. per la Regione siciliana ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 53 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea 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, questioni 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 modificato il comma 1 e 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 particolare, il collegio ha osservato che:

- a) in entrambi i giudizi, tramite le disposizioni censurate, sono stati modificati i criteri di determinazione della base imponibile della prestazione imposta agli esercenti l'attività di estrazione da cave;
- b) in precedenza, il canone era determinato in ragione della quantità e qualità di minerale estratto, mentre, in forza della novella, la relativa prestazione risulta commisurata, con effetto retroattivo, alla dimensione della superficie dell'area coltivabile e ai volumi di estrazione autorizzati, così da provocare una notevole maggiorazione del canone;
- c) in termini di rilevanza, le norme in questione rappresentano il fondamento normativo degli atti impugnati in entrambi i giudizi;
- d) il contributo dovuto per l'attività estrattiva ha carattere tributario e il relativo ammontare deve essere collegato ad una manifestazione di capacità contributiva che sarebbe venuta meno per effetto dell'intervento del legislatore regionale, il quale non ha più commisurato il corrispettivo per l'uso del giacimento alla sua resa, ma alla superficie del terreno sul quale si svolge l'attività di estrazione, la quale rimane immutata anche quando la cava è quasi esaurita;
- e) la modifica determinerebbe immotivate discriminazioni all'interno della medesima categoria dei titolari di giacimenti minerari, distinguendo tra quelli che gestiscono cave di piccole dimensione, ma ad elevata resa, e quelli titolari di cave di grande estensione, ma a bassa resa, con la conseguenza che la remuneratività dell'attività sarebbe irrazionalmente superata dal riferimento alla superficie dell'area coltivabile e dai volumi autorizzati della cava;

- f) il carattere retroattivo della modifica – introdotta nel 2015, ma applicabile anche all’esercizio 2014 – lederebbe il legittimo affidamento ingenerato negli esercenti l’attività di estrazione, sottoponendoli a un inaspettato e considerevole esborso economico, così da non metterli in condizione di valutare *ex ante*, nell’organizzazione della propria attività imprenditoriale, le conseguenze delle innovazioni introdotte.

III. - La decisione della Corte costituzionale.

- g) Con la decisione in rassegna la Corte costituzionale, premettendo che il censurato art. 83 della legge Regionale Siciliana ha modificato, con effetto retroattivo, i criteri di determinazione del canone annuo dovuto dai soggetti esercenti l’attività di estrazione inerente ai giacimenti minerali di cava nel territorio siciliano, in precedenza disciplinato dal comma 1 dell’art. 12 della legge della Regione Siciliana n. 9 del 2013, ha dichiarato in parte inammissibili e in parte infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate, osservando che:

g1) una fattispecie deve ritenersi di natura tributaria, indipendentemente dalla qualificazione offerta dal legislatore, laddove si riscontrino tre indefettibili requisiti: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenzionare pubbliche spese;

g2) i contributi legati all’attività estrattiva di cava non hanno carattere tributario in quanto, in base al dato normativo, la destinazione delle somme ricavate dal pagamento del dovuto è rappresentata anche dalla realizzazione di interventi e di opere connesse al ripristino ambientale;

g3) il canone in questione non è influenzato dalla titolarità, pubblica o privata, del giacimento, ma si lega all’insieme di competenze amministrative correlate all’attività estrattiva, nonché alle caratteristiche della stessa, tali da incidere sulla salubrità e integrità ambientale del territorio interessato dalla iniziativa imprenditoriale, trovando la sua *ratio* fondante nell’esigenza di indennizzare la collettività 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;

g4) il canone è, quindi, diretto a coprire gli oneri finanziari che gli enti interessati devono affrontare per neutralizzare le conseguenze correlate a tali attività economiche, circostanza che trova conferma nella significativa parte degli importi riscossi a tale titolo e devoluti ai comuni interessati per finanziare interventi di manutenzione e valorizzazione ambientale e infrastrutturale connessi all'attività estrattiva;

g5) i parametri di determinazione del canone si mostrano estranei ai parametri di redditività propri della relativa attività produttiva, in quanto sia il riferimento alla quantità e qualità del materiale estratto sia il riferimento alla estensione della superficie interessata dall'estrazione nonché ai volumi autorizzati si basano su criteri di determinazione del dovuto che mettono al centro della quantificazione del canone la produzione derivante dalla relativa attività non in quanto indice di ricchezza effettiva ma come parametro dell'incidenza della stessa sull'ambiente;

g6) la diversa possibilità di rendimento dell'attività, in ragione del maggior valore di mercato del materiale estratto, deve pertanto ritenersi irrilevante una volta che si colleghi il canone alla esigenza di compensare il costo amministrativo e il disagio ambientale conseguenti all'attività di cava.

h) La Corte osserva poi, con riferimento al carattere retroattivo del criterio di determinazione del canone, che:

h1) l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica costituisce un elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto e trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., ma non in termini assoluti e inderogabili;

h2) l'affidamento da tutelare postula 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 per essere sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento;

h3) interessi pubblici sopravvenuti possono esigere interventi normativi in grado di comprimere posizioni consolidate purché l'incidenza peggiorativa non sia sproporzionata rispetto all'obiettivo

perseguito nell'interesse della collettività e l'intervento di modifica sia prevedibile, non potendosi tollerare mutamenti retroattivi, del tutto inaspettati, dell'assetto di interessi relativo a rapporti di durata consolidati nel tempo.

i) Nel caso di specie, secondo il collegio:

i1) il canone in questione è stato introdotto nel 2013 e modificato nel 2015, con la conseguenza che non poteva ritenersi consolidato un affidamento particolarmente radicato nel tempo;

i2) il carattere innovativo dell'ordinamento giuridico delle disposizioni introdotte rendeva prevedibile una modifica non solo dei criteri di quantificazione del canone, ma anche delle modalità attraverso le quali pervenire a una più puntuale escussione della relativa obbligazione, come emerso anche dai tentativi di modifica posti in essere dalla Regione già nel 2014;

i3) l'interesse collettivo che ha portato alla modifica normativa in questione è legato, tra l'altro, all'esigenza di garantire un compiuto accertamento del dovuto e la puntualità nell'escussione del canone, momenti che rappresentano segmenti imprescindibili del percorso che porta alla utile realizzazione dell'interesse della collettività sotteso alla prestazione patrimoniale prevista dalle disposizioni in esame;

i4) l'intervento normativo non arreca una sproporzionata compressione delle posizioni soggettive coinvolte sia perché queste riposano su un affidamento non radicato nel tempo, messo in discussione dalla prevedibilità della riforma adottata, sia perché l'ambito temporale di retrodatazione degli effetti delle nuove disposizioni è limitato nel tempo al dovuto per un solo esercizio.

IV. - Per completezza, con riferimento alla natura non tributaria dei contributi patrimoniali in oggetto, si segnala quanto segue:

- 1) una fattispecie deve ritenersi di natura tributaria, indipendentemente dalla qualificazione offerta dal legislatore, laddove si riscontrino tre indefettibili requisiti: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, debbono essere destinate a sovvenire pubbliche spese. In questo senso: Corte cost., 14 dicembre 2017, n. 269, in *Foro it.*, 2018, I, 405, con nota di SCODITTI; Corte cost., 10 novembre 2017, n. 236, oggetto della

News US, in data 21 novembre 2017 (cui si rinvia per ulteriori approfondimenti giurisprudenziali); Corte cost., 23 luglio 2015, n. 178, in *Giur. constit.*, 2015, 5, 1651 con nota di FIORILLO, in *Riv. neldiritto*, 2015, 1931, con nota di COSMELLI, in *Dir. e pratica lav.*, 2015, 2183, in *Guida al dir.*, 2015, fasc. 33, 86, con nota di PONTE, in *Mass. giur. lav.*, 2015, 812, con nota di FRATINI, in *Riv. corte conti*, 2015, fasc. 3, 435, in *Dir. relazioni ind.*, 2015, 1120, con nota di FERRANTE, in *Foro amm.*, 2015, 2462, in *Giur. it.*, 2015, 2703, con nota di SCAGLIARINI e in *Diritti lavori mercati*, 2015, 377, con nota di ZOPPOLI; Corte cost., 30 aprile 2015, n. 70, in *Foro it.* 2015, I, 1855, con nota di ROMBOLI e FERRARI; sulla potestà legislativa tributaria delle regioni a statuo speciale e della Sicilia in particolare, cfr. Corte cost., 16 dicembre 2016, n. 280, oggetto della News US in data 9 gennaio 2017;

- m) nel senso del carattere non tributario dei contributi legati all'attività estrattiva da cava previsti dall'art. 20 della legge della Regione Veneto 7 settembre 1982, n. 44, recante "Norme per la disciplina dell'attività di cava", si veda Corte cost., 31 luglio 1990, n. 387, in *Giur. constit.*, 1990, 2356 e in *Regioni*, 1991, 1451, con nota di VENTURA;
- n) con riferimento al carattere non tributario del contributo previsto dall'art. 15 della legge della Regione Toscana n. 78 del 1998, recante disposizioni in materia di miniere (abrogata e sostituita da disposizione di analogo tenore), che destinava il contributo in questione alla realizzazione di interventi infrastrutturali e di opere di tutela ambientale comunque correlati alle attività estrattive, nonché alle incombenze amministrative legate a tale attività di impresa, ripartendo il riscosso tra i Comuni interessati e la Regione, si vedano: Cass. civ., sez. un., 24 dicembre 2009, n. 27347; Cass. civ., sez. un., 19 dicembre 2009, n. 26815.

V. – Con riferimento al rapporto tra retroattività delle norme di legge e tutela dell'affidamento, si segnala quanto segue:

- o) nel senso che l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica costituisca un elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto che trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost, ma non in termini assoluti e inderogabili si vedano, tra le altre: Corte cost., 31 marzo 2015, n. 56, in *Foro it.*, 2015, I, 1903 e in *Giur. constit.*, 2015, 488, con nota di CHIEPPA, secondo la quale l'affidamento da tutelare postula 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 per essere sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere

nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento; Corte cost., 14 luglio 1988, n. 822, in *Dir. e pratica lav.*, 1988, 2615, in *Cons. Stato*, 1988, II, 1378, in *Informazione prev.*, 1988, 1455, in *Toscana lavoro giur.*, 1988, 858, in *Giust. civ.*, 1988, I, 2191, in *Lavoro e prev. oggi*, 1988, 2180, e in *Arch. civ.*, 1988, 1274; Corte cost., 17 dicembre 1985, n. 349, in *Cons. Stato*, 1985, II, 1713, in *Giust. civ.*, 1986, I, 659, in *Lavoro e prev. oggi*, 1986, 410, in *Ammin. it.*, 1986, 893, in *Informazione prev.*, 1986, 55, in *Giur. costit.*, 1985, I, 2408, e in *Giur. it.*, 1986, I, 1, 1585;

- p) in particolare, con riferimento alla possibilità per il legislatore di emanare disposizioni che modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, fermo restando che tali disposizioni non possono tradursi in un regolamento irrazionale e incidere arbitrariamente sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, ledendo l'affidamento del cittadino, si vedano, tra le altre: Corte cost., 27 gennaio 2017, n. 29, in *Dir. maritt.*, 2017, 743, con nota di PITTO, nonché oggetto della News US, in data 30 gennaio 2017 (alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti), in tema di rideterminazione dei canoni concessori sul demanio marittimo; Corte cost., 24 gennaio 2017, n. 16, in *Ambiente*, 2017, 203, con nota di SPINA, in *Riv. giur. edilizia*, 2017, I, 25, nonché oggetto di News US, in data 30 gennaio 2017 (alla quale si rinvia anche per approfondimenti giurisprudenziali e dottrinali); Corte cost., 21 luglio 2016, n. 203, in *Rass. dir. farmaceutico*, 2016, 789; Corte cost., 1 aprile 2014, n. 64, in *Giur. costit.*, 2014, 1368, secondo la quale, se interessi pubblici sopravvenuti possono esigere interventi normativi in grado di comprimere posizioni consolidate, è comunque necessario che l'incidenza peggiorativa non sia sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito nell'interesse della collettività e che l'intervento di modifica sia prevedibile, non potendosi tollerare mutamenti retroattivi dell'assetto di interessi relativo a rapporti di durata consolidati nel tempo, del tutto inaspettati;
- q) nella giurisprudenza europea si vedano tra le altre: Corte di giustizia UE, sez. III, sentenza 12 maggio 2011, C-107/10, *Enel Maritsa Iztok 3 AD c. Direktor "Obzhalovane i upravlenie na izpalnenieto" NAP* (in *Riv. giur. trib.*, 2011, 8, 649, con nota di CENTORE, DE IESO), secondo cui l'art. 183 della direttiva del Consiglio 28 novembre 2006, n. 2006/112/CE, relativa al sistema comune di imposta sul valore aggiunto, come modificata dalla direttiva del Consiglio 19 dicembre 2006, n. 2006/138/CE, nel combinato disposto con il principio di tutela del legittimo affidamento, deve essere interpretato nel senso che una modifica della normativa nazionale non può privare un soggetto, con effetto

retroattivo, di un diritto dal medesimo acquisito sulla base della normativa nazionale precedente;

- r) secondo Corte di giustizia UE, sez. I, sentenza 20 dicembre 2017, C-322/2016, (oggetto di News US, in data 11 gennaio 2018, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti giurisprudenziali e dottrinali) il principio del legittimo affidamento non osta a una normativa nazionale che imponga a soggetti già concessionari nel settore della gestione telematica del gioco nuove condizioni per l'esercizio dell'attività, mediante un atto di integrazione della convenzione accessiva alla concessione esistente, qualora il giudice di rinvio ritenga che tale normativa possa essere giustificata da motivi imperativi di interesse generale, sia idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi perseguiti e non ecceda quanto è necessario per raggiungerli;
- s) in termini di certezza del diritto e di tutela dell'affidamento, se, da un lato, le norme giuridiche devono essere chiare, precise e prevedibili nei loro effetti, in particolare qualora esse possano avere conseguenze sfavorevoli sugli individui e sulle imprese, dall'altro lato, un operatore economico non può riporre affidamento nel fatto che non interverrà assolutamente alcuna modifica legislativa, bensì può unicamente mettere in discussione le modalità di applicazione della modifica, incombando sul legislatore nazionale l'obbligo di prevedere un periodo transitorio di durata sufficiente per permettere agli operatori economici di adeguarsi ovvero un sistema di compensazioni adeguate (cfr. Corte di giustizia UE, sez. III, 11 giugno 2015, C-98/14, *Berlington Hungary*);
- t) in dottrina, sul principio della tutela del legittimo affidamento quale fulcro del sistema comunitario, v. G.PEPE, *Principi generali dell'ordinamento comunitario e attività amministrativa*, Roma, 2012, 163 ss.