

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 28/01/2010

All'indirizzo <http://xn--leggedistabilit-ljb.diritto.it/docs/28845-tribunale-amministrativo-regionale-per-la-campania-sezione-quarta-sentenza-n-214del-2010-dichiara-il-difetto-di-giurisdizione-in-materia-di-determinazione-dei-contributi-estrattivi>

Autore: sentenza

**Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania  
(Sezione Quarta) , Sentenza n. 214del 2010: dichiara il  
difetto di giurisdizione in materia di determinazione dei  
contributi estrattivi**

**Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania**

**(Sezione Quarta) , Sentenza n. 2 1 4 d e l 2 0 1 0 : dichiara il difetto di giurisdizione in materia di determinazione dei contributi estrattivi.**

-----

**0 0 2 1 4 / 2 0 1 0 R E G . S E N T .**

**3 7 2 0 / 2 0 0 8 R . G .**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania**

**(Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

Sul ricorso numero di registro generale 3720 del 2008, proposto da:  
\*\* S.r.l., rappresentato e difeso dagli avv. Lorenzo Lentini, Claudio Preziosi, con domicilio eletto presso Claudio Preziosi in Napoli, Centro Direz. Is. G/1 c/o di Fiore;

***contro***

Regione Campania, rappresentato e difeso dall'avv. Michele Cioffi, con domicilio eletto presso Michele Cioffi in Napoli, via S.Lucia, 81 - C/0 Avvocatura Regionale;

Comune di \*\*, rappresentato e difeso dall'avv. Alessandro Biamonte, con domicilio eletto presso Alessandro Biamonte in Napoli, via Duomo,348;

***per l'annullamento***

*previa sospensione dell'efficacia,*

- del provvedimento dirigenziale n. 2008-0336807 del 17 aprile 2008 del Settore Provinciale del Genio Civile di Caserta della Regione Campania, che ha determinato i contributi dovuti al Comune di \*\*, ai sensi dell'art. 18 della legge regionale n. 54/1985;

- dei provvedimenti prot. n. 4935 e n. 4936/2008 del Comune di \*\* con i quali la ricorrente è stata invitata a corrispondere euro 1.322.945,74 a titolo di contributo ex art. 18 legge regionale n. 54/1985, nonchè a regolarizzare il saldo per l'anno 2007.

- delle note del Comune di \*\* nn. 2951/1997, 6259/1997, 5002/1998, 4309/1999, 715/2006, 4140/2006, 2925/2006, 2925/2007 con gli allegati rilievo aereofotogrammetrico e relazione illustrativa n.232/08;

- del processo verbale del 6.12.2007 e delle note regionali numero 908827/06 e 516406/07.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Campania;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di \*\*;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25/11/2009 il dott. Fabrizio D'Alessandri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO

Parte ricorrente svolge attività estrattiva in virtù del Decreto Regionale n.435 del 17.1.1996, che le ha trasferito l'autorizzazione n.2811 dell'11.4.2001, relativa all'attività di estrazione nella cava sita nel Comune di \*\*, originariamente detenuta dalla Cave \*\* S.p.A..

L'Ufficio del Genio Civile di Caserta, su richiesta del Comune di \*\*, provvedeva alla rideterminazione dei contributi di escavazione dovuti, ai sensi dell'art. 18 della legge regionale n. 54/1985, per il periodo dal 1986 al 2006 e la Regione Campania, con provvedimento dirigenziale n. 2008-0336807 del 17 aprile 2008, determinava i contributi in questione nella somma di euro 1.602.251,83.

Il Comune di \*\*, preso atto di quanto sopra, con le note prot. n. 4935 e n. 4936 del 28.5.2008 richiedeva alla parte ricorrente il versamento delle differenze rispetto a quanto effettivamente corrisposto, quantificandole nell'importo di euro 1.322.945,74.

Invitava, altresì, parte ricorrente a regolarizzare il saldo del medesimo contributo per l'anno 2007.

In particolare, la rideterminazione del contributo era stata ricalcolata, per quanto riguarda la quantità di materiale estratto, sulla base dei rilievi aereofotogrammetrici effettuati nelle date del 23.7.1997 e 30.1.2007 e, per quanto concerne il parametro tariffario, con l'applicazione della tariffa dei diritti di escavazione di cui al DD.DD. AGC 12 n.4 del 10.2.2005 e n.29 dell'8.9.2006.

Parte ricorrente, con ricorso notificato in data 20 - 21 giugno 2008, impugnava i seguenti atti, chiedendone l'annullamento previa sospensione:

- il provvedimento dirigenziale n. 2008-0336807 del 17 aprile 2008 del Settore Provinciale del Genio Civile di Caserta della Regione Campania, che ha determinato i contributi dovuti al Comune di \*\* ai sensi dell'art. 18 della legge regionale n. 54/1985;

- i provvedimenti prot. n. 4935 e n. 4936/2008 del Comune di \*\* con i quali la ricorrente è stata invitata a corrispondere euro 1.322.945,74, a titolo di contributo ex art. 18 legge regionale n. 54/1985, nonché a regolarizzare il saldo per l'anno 2007.
- le note del Comune di \*\* nn.2951/1997, 6259/1997, 5002/1998, 4309/1999, 715/2006, 4140/2006, 2925/2006, 2925/2007 con gli allegati rilievi aereofotogrammetrici e la relazione illustrativa n.232/08;
- il processo verbale del 6.12.2007 e le note regionali numero 908827/06 e 516406/07;
- ogni altro atto presupposto, consequenziale o connesso.

Si costituivano in giudizio la Regione Campania ed il Comune di \*\*, formulando argomentazioni difensive ed eccependo, in via preliminare, la carenza di giurisdizione.

L'adito T.A.R. una prima volta, con ordinanza sospensiva n.2481 del 25.9.2008, respingeva l'istanza di sospensiva per l'assenza del profilo del periculum attuale, in quanto non risultava avviata alcuna attività di riscossione coattiva.

Successivamente parte ricorrente, in seguito alla nota della Regione del 14.1.2009, prot. 13198, evidenziava l'intervenuto inizio della procedura di escussione del deposito cauzionale e presentava una nuova istanza di sospensione degli effetti dei suindicati atti già gravati di ricorso.

L'adito T.A.R., con ordinanza sospensiva n.408 del 13.2.2009, "considerato, ad un primo sommario esame, che ricorre il fumus boni juris quantomeno con riguardo alle censure fondate sulla inapplicabilità dello schema convenzionale approvato il 24.2.1998" e ritenuto "che al prospettato periculum in mora possa ovviarsi con la concessione del richiesto provvedimento cautelare di sospensione, con contestuale preservazione delle ragioni di pubblico interesse rappresentate dagli enti resistenti subordinando l'effetto sospensivo del predetto provvedimento alla prestazione, da

parte della ricorrente di idonea cauzione mediante il deposito di una fideiussione, da effettuarsi entro trenta giorni da oggi nella Segreteria di questa Sezione, per la somma già richiesta con la nota comunale del 20.10.2008”, accoglieva la domanda incidentale di sospensione subordinatamente alla prestazione della suindicata cauzione.

La causa veniva chiamata all’udienza pubblica del 25.11.2009 e veniva trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1) In via preliminare il Collegio deve affrontare la questione della sussistenza della propria giurisdizione in ordine al ricorso proposto.

Il Comune di \*\*, nelle sue memorie difensive, ha eccepito la carenza di giurisdizione dell’adito T.A.R. evidenziando, da un lato, il portato dell’art. 5 della Legge 6.12.1971 n. 1034 “Istituzione dei tribunali amministrativi regionali” che nell’affermare la devoluzione alla competenza dei tribunali amministrativi regionali dei ricorsi contro atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici, riserva alla giurisdizione dell’autorità giudiziaria ordinaria le controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi, e dall’altro l’assenza di profili riconducibili ad esercizio di potestà autoritativa da parte dell’amministrazione, rilevante anche alla luce dei principi dettati dalla sentenza di Corte Costituzionale n.204 del 2004.

Pare ricorrente ha insistito per la giurisdizione del plesso giurisdizionale amministrativo, evidenziando, tra l’altro, come uno dei profili della controversia interessi la scelta, effettuata nell’ambito dell’attività discrezionale dell’amministrazione, di applicare i criteri di calcolo per la determinazione delle tariffe derivanti dalla delibera G.R.C. n.778/98 (che aveva approvato un nuovo schema di convenzione), piuttosto che quelli previsti nella convenzione sottoscritta tra le parti il 2.12.1997.

Tale scelta atterrebbe quindi al corretto esercizio del potere discrezionale dell'amministrazione e sarebbe strettamente collegata all'attività autoritativa della medesima.

Il Collegio ritiene che l'eccezione di giurisdizione sia fondata.

La controversia in questione riguarda il pagamento del contributo connesso con l'esercizio dell'attività di cava ed, in particolare, la legittimità e correttezza della rideterminazione effettuata dal Comune dell'entità del contributo dovuto per gli anni pregressi e della relativa richiesta di pagamento.

Il suddetto contributo viene corrisposto secondo quanto previsto dall'art. 18 della legge regionale n.34/1985 che prevede una apposita "Convenzione fra imprenditori e Comuni" e, nello specifico, dispone 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".

Il Collegio non ritiene di aderire alla tesi del ricorrente, secondo cui la giurisdizione del Giudice Ordinario deriverebbe dall'art.5 della Legge 6.12.1971 n. 1034, ovvero sia dall'espressa riserva operata in capo a quest'ultimo delle controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi nei ricorsi contro atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici.

Il contributo in questione non appare difatti direttamente attinente alla concessione di beni pubblici ed, in particolare, non è strettamente connesso all'aspetto concessorio sui beni.

Esso difatti è dovuto sia nel caso in cui i suoli su cui esercitare l'attività di cava sono di proprietà pubblica (dove quindi sussiste un rapporto concessorio sul bene), sia nel caso in cui l'attività è esercitata su suoli di proprietà privata (dove il titolo abilitativo è quindi di natura autorizzatoria e riguarda l'attività) (art.5, 15 e 18 della legge regione Campania n.34 del 13 dicembre 1985, n. 54).

Risulta quindi indipendente dalla titolarità pubblica del fondo (solo eventuale) e si rileva connesso all'attività posta in essere, e non direttamente allo sfruttamento del bene, ed anzi esula del tutto da quest'ultimo aspetto, essendo previsto in relazione alla “spesa necessaria per gli interventi pubblici ulteriori, rispetto alla mera ricomposizione dell'area”.

In sostanza quest'onere si configura quale contributo “ex lege” finalizzato ad interventi da porre in essere sul territorio di natura compensativa o riqualificatoria delle aree su cui l'attività viene svolta.

Dispone difatti il comma 3 del più volte citato art.18 della L.R. n.34/1985 che “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”.

Stante quanto anzidetto, nondimeno il Collegio ritiene di dover declinare la propria giurisdizione per le ragioni che seguono.

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno ultimamente più volte ribadito la spettanza delle controversie aventi ad oggetto le richieste di pagamento degli oneri connessi allo sfruttamento di cave (Sentenza n. 28168 del 2008).



In particolare, si sono espresse nel senso che “appartiene alla giurisdizione ordinaria e non a quella amministrativa esclusiva di cui all'art. 34 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, la controversia relativa al pagamento del contributo che il soggetto autorizzato all'esercizio di un'attività estrattiva deve, al Comune nel cui territorio trovasi la cava, sulla base di convenzione stipulata "a latere" dell'atto di autorizzazione, non venendo in evidenza un atto o provvedimento di natura autoritativa emesso in materia urbanistica” (Ordinanze n. 18045 e n.18046 del 02/07/2008) .

Al riguardo viene in rilievo, nello stesso senso, una recente pronuncia del giudice amministrativo (T.A.R. Toscana Firenze, sez. I, 19 febbraio 2009, n. 299) che ha precisato che le pretese fatte valere in tali casi riguardano posizioni di diritto soggettivo nell'ambito di un rapporto paritetico intercorrente tra l'Amministrazione comunale, avente titolo a percepire il cd. contributo di cava, ed il titolare dell'autorizzazione alla coltivazione della cava stessa, tenuto a corrisponderlo nella misura quantificata attraverso modalità stabilite dalla legge regionale.

La questione non investe quindi posizioni di interesse legittimo.

Essa potrebbe rientrare nella giurisdizione del giudice amministrativo solo in quanto riconducibile ad un ambito di giurisdizione esclusiva ed in tal senso potrebbe risultare pertinente il richiamo alla previsione dell'art. 34 del D.Lgs. n. 80/1998 (come sostituito dall'art. 7 della legge n. 205/2000), che attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie riguardanti atti e provvedimenti in materia urbanistica, concernente "tutti gli aspetti dell'uso del territorio".

La disciplina dell'attività estrattiva, per quanto riguarda le cave, "non può dubitarsi che rientri nel campo dell'uso del territorio": in tali termini si sono espresse

chiaramente le Sezioni Unite della Corte di Cassazione nella sentenza 2 luglio 2008 n. 18040.

Ciò tuttavia non basta per riconoscere la giurisdizione del Giudice Amministrativo sulle controversie relative ai contributi di cava, riguardanti diritti soggettivi.

Alla luce delle sentenze della Corte costituzionale nn. 204/2004 e 191/2006, infatti, la giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo va limitata alle materie che "contemplerebbero pur sempre, in quanto vi opera la pubblica amministrazione-autorità, la giurisdizione generale di legittimità" e la controversia qui in esame non trae origine da atti o provvedimenti autoritativi in materia urbanistica (intesa in senso lato), ma da una richiesta di pagamento fondata su previsioni di legge regionale (integrata da determinazioni comunali) la cui applicazione è connessa all'esercizio dell'attività estrattiva.

Non basta a radicare la giurisdizione del giudice amministrativo la circostanza evidenziata da parte ricorrente, ed oggetto di contestazione in giudizio, che l'Amministrazione abbia richiesto il pagamento secondo i criteri di calcolo indicati nella delibera G.R.C. n.778/98, che ha approvato il nuovo schema di convenzione per l'attività di coltivazione di cava, piuttosto che secondo quanto previsto nella convenzione sottoscritta tra le parti il 2.12.1997, così come non è rilevante la circostanza che la contestazione di parte ricorrente investa anche le modalità di accertamento delle supposte differenze tra le quantità di materiale dichiarato e quello estratto e, conseguentemente, tra gli importi pagati e quelli dovuti.

Nel caso di specie la scelta di richiedere il pagamento degli importi dovuti ai sensi dello schema di convenzione previsto nella delibera G.R.C. n.778/98 piuttosto che ai sensi della convenzione effettivamente sottoscritta non ha alcuna valenza in termini di spendita del potere amministrativo, né alcuna attinenza alla sfera della discrezionalità amministrativa.

Non vi è alcuna facoltà, né potere, da parte dell'amministrazione di scegliere quale tariffa applicare nel caso concreto e la questione riguarda esclusivamente la corretta individuazione della fonte dell'obbligazione di pagamento, alla stregua di qualunque altro rapporto di diritto privato.

Il momento di spendita del potere amministrativo è difatti da ravvisarsi semmai a livello di determinazione generale delle tariffe ma, una volta determinate, l'applicabilità a livello di singolo rapporto opera in forza di criteri interamente predeterminati.

Allo stesso modo la contestazione sulle supposte diverse modalità di accertamento delle quantità estratte e, più in generale di determinazione del contributo, rispetto a quanto previsto nella convenzione concretamente sottoscritta, non investe atti aventi natura autoritativa o, comunque, inerenti all'esercizio di pubblico potere, riguardando atti di mera quantificazione del dovuto ed, in tal senso, non si discosta da una normale determinazione dell'entità di una obbligazione pecuniaria alla luce dell'accertamento di elementi di fatto avente carattere comune ai rapporti tra privati.

Le modalità di accertamento non mutano difatti la sostanza di diritto soggettivo della situazione soggettiva posta in contestazione.

L'adito T.A.R. risulta, pertanto, carente di giurisdizione e la cognizione della controversia è, quindi, riservata al giudice ordinario, davanti al quale il processo potrà essere proseguito mediante riassunzione a cura della parte interessata, nel termine di tre mesi dal passaggio in giudicato della presente sentenza, ai sensi e per gli effetti dell'art. 59 della legge n. 69 del 18 giugno 2009, fatti salvi gli effetti sostanziali e processuali della domanda proposta innanzi a questo tribunale amministrativo.

In considerazione dell'incertezza giurisprudenziale esistente al momento della domanda sul punto della spettanza della giurisdizione, anche alla luce di precedenti

pronunce del presente T.A.R, sussistono eccezionali motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite e l'irripetibilità del Contributo Unificato,

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania – Napoli, pronunciando sul ricorso di cui in epigrafe, dichiara il difetto di giurisdizione indicando come giudice competente il Giudice Ordinario.

Spese compensate.

Contributo unificato irripetibile.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 25/11/2009 con l'intervento dei Magistrati:

Luigi Domenico Nappi, Presidente

Achille Sinatra, Primo Referendario

Fabrizio D'Alessandri, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 20/01/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO