CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **34/2015** (ECLI:IT:COST:2015:34)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CRISCUOLO** - Redattore: **AMATO**
Udienza Pubblica del **10/02/2015**; Decisione del **10/02/2015**
Deposito del **12/03/2015**; Pubblicazione in G. U. **18/03/2015**
Norme impugnate: Art. 42, c. 3°, della legge della Regione Marche 22/12/2009, n. 31.
Massime: **38269 38270**
Atti decisi: **ordd. 200 e 201/2013**

SENTENZA N. 34

ANNO 2015

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 3, della legge della Regione Marche 22 dicembre 2009, n. 31 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010/2012 della Regione. Legge finanziaria 2010), promossi dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, con due ordinanze del 28 dicembre 2012, iscritte ai nn. 200 e 201 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 39, prima

serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione della SIELPA − Società industria estrazione lavorazione pietre ed affini srl e della Regione Marche;

visti gli atti di intervento della curatela fallimentare della SIELPA;

udito nell'udienza pubblica del 10 febbraio 2015 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Alessandro Lucchetti per la curatela fallimentare della SIELPA − società industria estrazione lavorazione pietre ed affini srl e Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

1.− Con due ordinanze di analogo tenore del 28 dicembre 2012, il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 3, della legge della Regione Marche 22 dicembre 2009, n. 31 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010/2012 della Regione. Legge finanziaria 2010), in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nonché all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – CEDU (Protezione della proprietà).

La disposizione censurata stabilisce che «Le tariffe di cui al comma 1 dell'articolo 17 della L.R. n. 71/1997, come sostituito dall'articolo 24 della L.R. 27 dicembre 2007, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione. Legge finanziaria 2008), si applicano anche alle convenzioni già stipulate alla data di entrata in vigore della medesima L.R. n. 19/2007 relativamente ai materiali estratti a decorrere dal 1° gennaio 2009».

1.1.− Ad avviso del rimettente tale disposizione, disponendo l'estensione degli incrementi tariffari concernenti l'attività di cava, previsti dall'art. 24 della legge regionale 27 dicembre 2007, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione. Legge finanziaria 2008), anche alle convenzioni precedenti, determinerebbe un'ingiustificata lesione dell'affidamento nella certezza dei rapporti giuridici, atteso che la legge regionale del 2007 aveva espressamente escluso dagli aumenti le convenzioni in essere alla data della sua entrata in vigore.

1.2.− La disposizione in esame, inoltre, non realizzerebbe il giusto equilibrio tra le esigenze imperative di interesse generale e l'imprescindibile garanzia dei diritti fondamentali dell'uomo, richiesto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, in quanto l'intervento legislativo censurato sarebbe motivato unicamente da finalità di riequilibrio dei conti.

1.3.− Il Consiglio di Stato è investito di due distinti ricorsi proposti dalla Società industria estrazione lavorazione pietre e affini srl (d'ora in avanti, «SIELPA»), contro la Regione Marche, la Provincia di Macerata, nonché, rispettivamente, i Comuni di San Severino Marche e di Cingoli, per la riforma delle sentenze del TAR Marche, nella parte in cui hanno accertato il diritto dei Comuni a percepire l'incremento del contributo per l'attività estrattiva.

1.4.− Quanto alla rilevanza della questione, il giudice a quo osserva come l'effetto lesivo derivi dall'estensione dell'incremento tariffario, stabilito dalla legge regionale del 2007, alle concessioni già stipulate a quella data.

Pertanto, è l'art. 42, comma 3, della legge regionale n. 31 del 2009, che la società di estrazione ha interesse a rimuovere, e non già la disposizione del 2007 – come invece

assumeva la Regione resistente – giacché, in tal modo, l'appellante si sottrarrebbe all'aumento disposto in via legislativa.

Di qui, ad avviso del rimettente, la rilevanza della questione, dal momento che l'accoglimento della domanda principale azionata dalla società appellante richiederebbe l'annullamento della disposizione regionale censurata, sulla quale si fonda la richiesta di pagamento.

1.5.− Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, secondo il Consiglio di Stato tale previsione violerebbe, anzitutto, l'art. 3 Cost., sotto il profilo della sua irragionevolezza, per l'ingiustificata lesione dell'affidamento, apprezzabile sotto diversi profili.

1.5.1.− In primo luogo, nell'estendersi alle convenzioni in essere alla data della sua entrata in vigore (espressamente fatte salve solo due anni prima), la disposizione censurata introdurrebbe un aumento indiscriminato delle tariffe per tutti gli operatori. Né assumerebbe alcun pregio il rilievo della difesa regionale secondo cui la norma avrebbe lo scopo di parificare la situazione degli operatori sottoposti all'incremento tariffario rispetto a quelli ad esso non soggetti.

Ad avviso del giudice a quo, infatti, sarebbe proprio l'equiparazione di queste due categorie a rivelarsi irragionevole, vista la sostanziale diversità delle rispettive posizioni, dal momento che solo per i primi l'incremento non può dirsi inaspettato, costituendo invece un elemento conosciuto nel necessario calcolo di convenienza, prodromico all'avvio di un'iniziativa imprenditoriale.

1.5.2.− Dal punto di vista quantitativo, poi, la misura dell'incremento tariffario sarebbe tale da determinare, al quinto anno di efficacia del contratto, e a parità di materiale estratto, un aumento di circa un terzo dell'onere economico; quindi, secondo il rimettente, l'incremento sarebbe notevolmente superiore all'adeguamento ISTAT originariamente convenuto, in base all'art. 17, comma 2, della legge reg. Marche 1° dicembre 1997, n. 71 (Norme per la disciplina delle attività estrattive).

1.5.3.− Osserva ancora il rimettente che, pur dovendosi in astratto ammettere la possibilità di determinazione tariffaria con atto legislativo, l'equilibrato bilanciamento tra le esigenze di raggiungimento degli obiettivi di bilancio da parte dei pubblici poteri ed il correlativo sacrificio economico imposto ai privati, esigerebbe, in linea di principio, una sede amministrativa di ponderazione degli opposti interessi, al fine di consentire ai secondi di rappresentare le proprie posizioni e le conseguenze che l'intervento determinerebbe per gli equilibri economico-finanziari delle attività imprenditoriali.

1.5.4.− Infine, ad avviso del Consiglio di Stato, a legittimare la previsione censurata non potrebbe neppure invocarsi – come fa la Regione resistente – una rinnovata concezione del contributo per attività estrattiva, volto ad addossare agli operatori del settore la compromissione dei valori paesaggistico-ambientali, in quanto una simile opzione di politica legislativa non emergerebbe in alcun modo dal contenuto e dalle finalità della normativa censurata, che ha ad oggetto la manovra finanziaria triennale della Regione.

1.6.− Il rimettente prospetta anche un secondo profilo di illegittimità costituzionale della disposizione regionale, rilevandone il contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. l del Primo Protocollo addizionale alla CEDU (Protezione della proprietà).

La disposizione in esame, infatti, non realizzerebbe quei giusti equilibri tra le esigenze imperative di interesse generale e l'imprescindibile garanzia dei diritti fondamentali dell'uomo che, secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, si imporrebbero come limite all'ingerenza dei pubblici poteri.

Dall'intervento normativo censurato, infatti, non emergerebbe alcun bilanciamento, essendo esso motivato unicamente da finalità di riequilibrio dei conti pubblici, come si evincerebbe dalla circostanza che l'incremento tariffario sia stato reso operativo già dal 2009, quindi in un anno non compreso nel triennio 2010-2012 coperto dalla manovra finanziaria regionale.

2.− Si è costituita in giudizio la Regione Marche, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

2.1.− Ad avviso della Regione, il rimettente muove da un erroneo presupposto interpretativo sia in ordine alla ricostruzione del quadro normativo, sia in ordine alla ricostruzione della ratio della disposizione censurata.

2.1.1.− Sottolinea la Regione come, ad avviso del giudice a quo, la società appellante avrebbe originariamente convenuto con i Comuni di assoggettarsi alle tariffe stabilite nella convenzione, nonché al solo adeguamento ISTAT, in applicazione dell'art. 17, comma 2, della legge regionale n. 71 del 1997.

Secondo la difesa regionale, tuttavia, questo dato sarebbe smentito sia dalla disciplina legislativa applicabile – ratione temporis – al momento della stipula delle convenzioni, sia dalle previsioni delle stesse convenzioni.

Quanto al primo profilo, l'art. 17 della legge regionale n. 71 del 1997, nella sua formulazione originaria, si limitava, al comma l, ad attribuire alla Giunta regionale il potere di stabilire l'importo delle tariffe, ma non prevedeva alcun vincolo a contenerne gli incrementi entro i limiti ISTAT.

Quanto al secondo profilo, si evidenzia che l'art. 17 della convenzione stipulata dalla SIELPA con il Comune di San Severino Marche, dopo aver dettato la disciplina della misura, dei tempi e delle modalità di versamento del contributo, stabiliva testualmente che «la Ditta si impegna altresì a versare eventuali conguagli dei suddetti contributi in caso di aggiornamento delle tariffe stabilite dalla Giunta regionale, nella prima rata successiva alla data di aggiornamento»; e d'altra parte, l'art. 16 della convenzione stipulata con il Comune di Cingoli, a sua volta, sanciva l'impegno della SIELPA «a versare eventuali conguagli dei suddetti contributi in caso di aggiornamento delle aliquote relative al contributo cavatori da parte degli Enti preposti».

La Regione ne deduce che le clausole convenzionali impegnano espressamente la parte privata a corrispondere i conguagli che si rendessero dovuti in base a qualsivoglia aggiornamento del contributo originario.

Ad avviso della Regione, pertanto, non sarebbe possibile sostenere – come invece fa il rimettente – che la società appellante avesse originariamente convenuto di assoggettarsi al solo adeguamento ISTAT, in applicazione dell'art. 17, comma 2, della legge regionale n. 71 del 1997, e potesse, pertanto, vantare un legittimo affidamento in una modificazione delle tariffe circoscritta ai soli aggiornamenti ISTAT.

Infatti, la previsione che «le tariffe sono aggiornate dalla Giunta regionale secondo le variazioni dell'indice ISTAT riferito ai prezzi delle industrie estrattive» è stata introdotta solo in seguito alla novella del 2007, cioè a tre anni di distanza dalla data di stipula delle convenzioni (marzo e dicembre 2004).

Tale disposizione, dunque, non poteva determinare il contenuto delle originarie pattuizioni convenute tra i Comuni e la SIELPA, le quali invece, ad avviso della Regione, impegnavano la società a corrispondere la tariffa nella misura derivante da ogni successivo aggiornamento degli importi originariamente stabiliti e non facevano alcun riferimento a limitazioni di tale

aggiornamento ai soli indici ISTAT.

2.1.2.− La Regione, inoltre, segnala che, con delibera del 19 settembre 2000, n. 1899-VP/AMB (Art. 17 della L.R. n. 71/1997 – determinazione tariffe per materiali di cava), la Giunta regionale ha concretamente esercitato il potere di determinazione delle tariffe attribuitole dal richiamato art. 17, comma l, della legge regionale n. 71 del 1997, stabilendo «che le tariffe determinate dal presente atto vengano aggiornate ogni quattro anni in funzione della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi all'ingrosso».

Tuttavia, osserva la Regione, di tale previsione non vi è traccia nell'ordinanza di rimessione. Né sarebbe possibile fondare su di essa quell'affidamento della società appellante in un adeguamento tariffario quantitativamente limitato agli indici ISTAT, ciò che il giudice rimettente pone a fondamento delle questioni sollevate.

Secondo la Regione, infatti, si tratterebbe della previsione di un adeguamento automatico minimo, che non escluderebbe affatto la perdurante pienezza del potere attribuito alla Giunta – senza alcun vincolo o limite – dall'art. 17, comma l, della legge regionale n. 71 del 1997, se non altro perché l'autodeterminazione della Giunta con propria delibera giammai avrebbe potuto derogare alla disciplina stabilita dal legislatore regionale, stante peraltro l'invarianza di questo dato legislativo al momento della stipula delle convenzioni.

2.2.− Quanto poi all'individuazione della ratio della disposizione censurata, che, secondo il giudice a quo, sarebbe motivata unicamente da finalità di riequilibrio dei conti pubblici, la Regione ne deduce l'erroneità, alla luce del vincolo di destinazione in essa previsto.

A questo riguardo, la Regione evidenzia che il 50% del contributo incassato dal Comune debba essere versato alla Regione per attività di recupero e bonifica ambientale di cave dismesse e di aree degradate, nonché, alla luce delle modifiche introdotte dal censurato art. 42 della legge regionale n. 31 del 2009, per «interventi atti a migliorare l'assetto idrogeologico».

Secondo la Regione, pertanto, la disciplina censurata non può considerarsi motivata unicamente da finalità di riequilibrio dei conti pubblici, ma sarebbe espressione di una rinnovata concezione del contributo per attività estrattiva, volto ad addossare agli operatori del settore la conseguente compromissione dei valori paesaggistico-ambientali.

2.3.− In definitiva, la società appellante non avrebbe subito alcuna lesione del proprio legittimo affidamento, per la determinante considerazione che né la legislazione vigente al momento della stipula delle convenzioni, né tanto meno queste ultime, escludevano la possibilità di adeguamenti tariffari disposti autoritativamente nel corso del rapporto, anche superiori all'aggiornamento ISTAT.

2.4.− Ad avviso della Regione, non potrebbe neppure essere estremizzato il ragionamento del rimettente circa l'asserita inidoneità, in concreto, della fonte legislativa rispetto alla determinazione degli importi delle tariffe in questione.

Secondo la difesa regionale, infatti, l'attribuzione alla Giunta regionale del potere di stabilire o aggiornare le tariffe per l'attività di cava non configurerebbe una riserva di amministrazione, costituendo invece una tipica ipotesi di autorizzazione all'esercizio di potere regolamentare, come tale sempre soggetta al successivo esercizio del potere legislativo volto alla riappropriazione della materia.

D'altra parte, l'art. 4, comma 1, lettera d), della legge regionale n. 71 del 1997, riserva alla Regione−ente, e dunque non alla sola Giunta, ma anche allo stesso legislatore, la competenza in ordine alla determinazione del «contributo di escavazione, di cui all'articolo 17 per gruppi merceologici dei materiali estratti».

Osserva la Regione, infine, che l'effetto di estendere l'applicabilità delle nuove tariffe fissate con la novella legislativa del 2007 anche ai titolari delle concessioni precedenti, non avrebbe potuto essere conseguito se non con lo strumento della legge, proprio a causa dell'intervenuta legificazione delle tariffe stesse; e, per tale ragione, la Giunta regionale – sempre dal 2007 – ha solo il potere di aggiornarle nei limiti delle variazioni ISTAT.

3.− Si è costituita in giudizio la SIELPA, chiedendo, previa trattazione congiunta e riunione dei giudizi, che la disposizione censurata sia dichiarata costituzionalmente illegittima.

3.1.− Dopo aver ripercorso la sequenza argomentativa svolta dal rimettente e ricostruito l'evoluzione del quadro normativo, la parte privata deduce, in primo luogo, la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto la scelta del legislatore regionale di estendere gli aumenti disposti dalla legge regionale n. 19 del 2007 anche alle convenzioni precedenti, violerebbe il principio di affidamento dei privati nella stabilità dell'ordinamento giuridico, sotto il profilo dell'illegittima incidenza patrimoniale negativa di tale scelta sui rapporti convenzionali in essere, considerato che solo due anni prima lo stesso legislatore regionale aveva escluso tale incidenza.

A sostegno delle proprie argomentazioni, la SIELPA srl richiama la costante giurisprudenza costituzionale secondo la quale il principio del legittimo affidamento costituisce un elemento fondamentale dello Stato di diritto e non può essere leso da disposizioni che, nella loro successione nel tempo, trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori.

E che si tratti, nel caso di specie, di un regolamento irrazionale, sarebbe reso evidente dal breve lasso di tempo intercorso tra la disposizione censurata e il precedente art. 24 della legge regionale n. 19 del 2007, che escludeva dagli aumenti le convenzioni già stipulate.

L'intervento del legislatore regionale, pertanto, avrebbe leso l'affidamento della società circa l'esclusione delle convenzioni in essere dagli incrementi tariffari sotto un triplice profilo: per aver tradito tale affidamento ad appena due anni di distanza; per aver mutato la disciplina applicabile alla convenzione in senso del tutto inaspettato rispetto alla precedente; per avere esteso l'incremento non solo alle future estrazioni di materiale, ma anche al materiale già in precedenza estratto, in particolare a quello estratto sin dal gennaio 2009.

3.2.− Ad avviso della parte privata, la disposizione censurata violerebbe anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU, in quanto inciderebbe negativamente su diritti contrattualmente stabiliti e garantiti, quindi acquisiti al patrimonio della parte privata a mezzo della convenzione, e altererebbe l'assetto di interessi patrimoniali sottesi alla predetta convenzione, modificando le ragioni creditorie delle parti in senso peggiorativo per la parte privata.

4.− È intervenuta in giudizio anche la curatela fallimentare della SIELPA, nel frattempo dichiarata fallita con sentenza del 27 gennaio 2014, richiamando argomentazioni analoghe a quelle svolte dalla società in bonis.

4.1.− Secondo la curatela, infatti, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con la salvaguardia di pattuizioni e relative regolamentazioni convenzionali di interessi già definite.

In particolare, la scelta del legislatore del 2009 di abrogare l'art. 24, comma 3, della legge regionale n. 19 del 2007, che escludeva dagli aumenti tariffari le convenzioni già stipulate, violerebbe l'affidamento delle parti nella stabilità dell'ordinamento giuridico, sotto il profilo dell'illegittima incidenza patrimoniale negativa di tale scelta sui rapporti convenzionali tra le parti, allorché tale incidenza negativa era stata già una volta esclusa dal medesimo legislatore, soltanto due anni prima.

Il principio dell'affidamento, ad avviso della curatela, costituisce un elemento fondamentale dello Stato di diritto e non può essere leso da disposizioni che, nella loro successione nel tempo, trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni fondate – come nel caso della società deducente – su leggi anteriori.

E che tale regolamentazione sia irrazionale sarebbe reso ancor più evidente, nel caso di specie, dal breve lasso di tempo intercorso tra la previsione del 2009 − di portata retroattiva sulle convenzioni vigenti − e quella, immediatamente precedente, del 2007, che invece escludeva dagli aumenti proprio le convenzioni stipulate.

4.2.− La curatela fallimentare osserva, infine, che la disposizione censurata, nell'assumere a presupposto della prestazione un fatto o una situazione passati, spezzerebbe il rapporto che deve sussistere tra imposizione e capacità contributiva, così violando l'art. 53 Cost.

5.− Con due memorie di analogo tenore depositate in prossimità dell'udienza, la Regione Marche ha svolto ulteriori considerazioni alla luce delle deduzioni della curatela fallimentare della SIELPA.

5.1.− Secondo la Regione, anche la curatela sarebbe incorsa nello stesso errore in cui è incorso il giudice a quo, ritenendo che la società appellante avesse originariamente convenuto con i Comuni di assoggettarsi alle tariffe stabilite dalle convenzioni e al solo adeguamento ISTAT. Ma questo presupposto risulterebbe smentito, come già argomentato nella memoria di costituzione, sia dalla disciplina applicabile ratione temporis al momento della stipula delle convenzioni, sia dalle previsioni delle convenzioni stesse.

5.2.− Osserva ancora la Regione che, secondo la curatela della SIELPA, l'affidamento nell'immodificabilità delle tariffe discenderebbe principalmente dall'art. 24, comma 3, della legge regionale n. 19 del 2007 il quale, nel disporne l'aumento, aveva tuttavia fatto salve le convenzioni già stipulate.

Secondo la Regione, neppure tale tesi può essere condivisa, in quanto fondata su un'erronea interpretazione del quadro normativo.

La disciplina del 2007, infatti, non contrastava in alcun modo con le originarie pattuizioni contenute nelle convenzioni, in ordine alla possibilità di aggiornare e modificare le tariffe originarie. La circostanza che nel 2007 il legislatore non abbia sfruttato tale possibilità, non equivarrebbe affatto ad un impegno, da parte dello stesso, a non farlo nemmeno in seguito.

Non potrebbe neppure dirsi che l'art. 42, comma 3, della legge regionale n. 31 del 2009, sia espressione di una scelta di segno diametralmente opposto a quella operata dal medesimo legislatore nel 2007.

Secondo la Regione, infatti, l'art. 24, comma 3, della legge regionale n. 19 del 2007, non poteva ingenerare alcun legittimo affidamento in capo alla società, perché ciò che stabiliva era solo che, in riferimento alle convenzioni già in essere, le tariffe aggiornate non potessero ricevere applicazione per i materiali estratti a decorrere dal l° gennaio 2008.

Ma tale previsione non sarebbe affatto incompatibile con il successivo art. 42, comma 3, della legge regionale n. 31 del 2009, che ha determinato l'applicazione delle tariffe maggiorate nel 2007 ai materiali estratti a decorrere dal 2009, in riferimento alle convenzioni stipulate anteriormente all'entrata in vigore della legge del 2007.

Ad avviso della difesa regionale, infatti, il legislatore regionale del 2009 si sarebbe limitato ad effettuare un'estensione delle tariffe di cui alla legge regionale n. 19 del 2007 anche alle convenzioni stipulate prima dell'entrata in vigore di tale legge, senza tuttavia disporne l'applicazione retroattiva ai materiali estratti a partire dal l° gennaio 2008.

In altri termini, la norma censurata ha incluso nel campo di applicazione delle "nuove" tariffe i materiali estratti a partire dal l° gennaio 2009, in relazione ai quali, al momento dell'entrata in vigore della legge regionale n. 31 del 2009, non era stato ancora calcolato e perfezionato il pagamento del relativo contributo. Tale norma, pertanto, non avrebbe alcuna "portata retroattiva", come d'altra parte rilevato dallo stesso giudice a quo.

6.− Con due memorie depositate in prossimità dell'udienza, la curatela fallimentare della SIELPA ha replicato a quanto argomentato dalla Regione.

6.1.− Osserva la curatela come il quadro normativo su cui confidava la parte privata fosse costituito, oltre che dall'art. 17, comma 1, della legge regionale n. 71 del 1997, anche dalla delibera della Giunta regionale n. 1899 del 2000, con cui, in attuazione di tale disposizione, si stabiliva che «le tariffe determinate dal presente atto vengono aggiornate ogni quattro anni in funzione della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi all'ingrosso».

La successiva delibera della Giunta regionale n. 1657 del 2004 ha confermato ulteriormente tale aggancio degli incrementi alle variazioni ISTAT, riferendolo tuttavia non più ai prezzi all'ingrosso, ma «ai prezzi alla produzione dei prodotti industriali relativi alla divisione 14 – prodotti delle industrie estrattive».

Ad avviso della curatela, pertanto, sin dalla prima stipula delle convenzioni, esisteva uno specifico affidamento degli operatori economici nella stabilità della condotta della Regione-ente, rispetto ad una determinazione del contributo incrementata nella sola misura della variazione ISTAT.

Il quadro normativo di riferimento, dunque, è costituito dall'allora vigente art. 17, comma 1, della legge regionale n. 71 del 1997, così come, in concreto, attuato e interpretato dalla successiva attività provvedimentale della Giunta ed è nel repentino stravolgimento di tale quadro che sarebbe da misurare la lesione dell'affidamento.

6.2.− Secondo la curatela, inoltre, il rinvio alle convenzioni sarebbe fuorviante, perché, quali che siano le loro previsioni, la determinazione legislativa ovvero amministrativa, in tema di contributo, rientrerebbe comunque, ai sensi dell'art. 1339 del codice civile, nel programma negoziale pattuito.

Ciò che rileva, pertanto, non sarebbe la convenzione, bensì la decisione, legislativa ed amministrativa, che la integra, sostituendone le clausole difformi ai sensi della richiamata disposizione del codice civile.

6.3.− Osserva, altresì, la curatela fallimentare che l'intervento regionale censurato avrebbe carattere di legge-provvedimento e sarebbe pertanto soggetto, alla luce della giurisprudenza costituzionale, ad uno scrutinio stretto di costituzionalità.

Tale intervento, infatti, avrebbe introdotto un aumento abnorme dell'importo del contributo, non previsto né prevedibile, in assoluto contrasto con i parametri previgenti; inoltre, avrebbe esteso l'aumento a coloro che erano già titolari di convenzioni, quando tale estensione era stata esclusa da una norma adottata appena due anni prima.

6.4.− Del pari infondato, ad avviso della curatela, risulterebbe l'argomento secondo cui tale abnorme incremento sarebbe vincolato a finalità di bonifica ambientale, ovvero ad interventi di miglioramento dell'assetto idrogeologico.

Le attività finanziate dal contributo in questione, invero, devono essere ricondotte nell'ambito delle più ampie politiche ambientali regionali, le quali non mitigano, né bilanciano in alcun modo la lesione subita dall'affidamento della parte privata nella stabilità dell'ordinamento di settore.

Nella legislazione antecedente, infatti, l'importo del contributo risultava strettamente legato al singolo cantiere estrattivo, mentre all'esito dell'introduzione della norma censurata, si determinerebbe la confluenza nelle fonti di finanziamento delle politiche ambientali per la manutenzione del territorio, sganciandolo completamente dallo specifico sito.

Se è sicuramente legittima la decisione del legislatore regionale di intervenire in tal modo, sarebbe altrettanto sicura l'arbitrarietà e l'irragionevolezza della decisione di estendere tale generale finalità di contribuzione a coloro che erano già titolari di convenzione, avendo costoro programmato la sostenibilità economica e finanziaria, nonché la redditività del cantiere, in un contesto normativo radicalmente diverso, sia per l'importo del contributo, sia per la sua struttura e finalità.

6.5.− Infine, la norma censurata non avrebbe alcuna finalità di parificazione degli operatori, come invece sostenuto dalla difesa regionale.

Tale disposizione, infatti, lungi dal rappresentare una misura di promozione e tutela della concorrenza, costituirebbe uno strumento di alterazione del processo competitivo, in quanto penalizzerebbe ingiustamente quegli operatori che, anticipando le evoluzioni di mercato, si sono mossi per primi e con anticipo rispetto ad altri, anche confidando in un determinato quadro normativo, il quale viene repentinamente sostituito da un altro assai più oneroso.

Considerato in diritto

1.– Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, con due ordinanze di analogo tenore, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 3, della legge della Regione Marche 22 dicembre 2009, n. 31 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010/2012 della Regione. Legge finanziaria 2010), in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nonché all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Primo Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - CEDU (Protezione della proprietà).

La disposizione censurata estende gli incrementi tariffari concernenti l'attività di cava, disposti dall'art. 24 della legge regionale 27 dicembre 2007, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione. Legge finanziaria 2008), anche ai titolari di convenzioni precedenti.

1.1.– Il Consiglio di Stato è investito di due distinti ricorsi proposti dalla Società industria estrazione lavorazione pietre e affini srl (d'ora in avanti, «SIELPA»), contro la Regione Marche, la Provincia di Macerata, nonché, rispettivamente, i Comuni di San Severino Marche e di Cingoli, per la riforma delle sentenze del TAR Marche, nella parte in cui hanno accertato il diritto dei Comuni a percepire l'incremento del contributo per l'attività estrattiva.

1.2.– Ad avviso del rimettente, tale disposizione determinerebbe un'ingiustificata lesione dell'affidamento nella certezza dei rapporti giuridici, atteso che la legge regionale del 2007 aveva espressamente escluso dagli aumenti le convenzioni in essere alla data della sua entrata in vigore.

1.3.– La disposizione in esame, inoltre, non realizzerebbe il giusto equilibrio, richiesto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, tra le esigenze imperative di interesse generale e l'imprescindibile garanzia dei diritti fondamentali dell'uomo, in quanto l'intervento legislativo censurato sarebbe motivato unicamente da finalità di riequilibrio dei conti.

2.– Le ordinanze di rimessione sollevano un'identica questione, sicché i relativi giudizi

vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione.

3.– Va preliminarmente rilevato, in ordine all'intervento nel presente giudizio della curatela fallimentare della SIELPA, che essa non aveva assunto la qualità di parte nel processo a quo, nel quale si era invece costituita la società in bonis.

Quest'ultima, tuttavia, è stata dichiarata fallita con sentenza del 27 gennaio 2014, in data successiva alle ordinanze di rimessione (emesse il 28 dicembre 2012), allorché, quindi, il processo a quo era già stato sospeso.

Nel caso di specie perciò, l'intervento della curatela fallimentare si qualifica in termini di successione nel rapporto processuale già instaurato dalla società in bonis, così come previsto dall'art. 110 del codice di procedura civile. L'interesse da essa prospettato, pertanto, coincide con le posizioni soggettive dedotte dalla società in bonis, sicché il suo intervento è senz'altro ammissibile.

3.1.− Sempre in via preliminare, vanno dichiarate inammissibili le deduzioni articolate dalla curatela, volte ad estendere il thema decidendum fissato nell'ordinanza di rimessione (ex multis, sentenza n. 275 del 2013).

Non può, quindi, essere presa in considerazione la censura sviluppata nella memoria della curatela fallimentare in riferimento alla violazione dell'art. 53 Cost., anche a prescindere dalla valutazione di manifesta infondatezza effettuata al riguardo dallo stesso rimettente.

4.− Nel merito, la questione relativa alla violazione dell'art. 3 Cost. non è fondata.

4.1.− Viene lamentata la lesione del principio dell'affidamento, ma non viene in discussione quando la sottoposizione dei titolari delle convenzioni in essere alle nuove tariffe – inizialmente esclusa –, comporta per loro un incremento tariffario quantificato in atti da 1,00 a 1,20 euro al metro cubo, una parte non piccola del quale dovuta al non controverso adeguamento all'indice ISTAT. Si aggiunga che tale incremento determina, per le imprese preesistenti, un aggiornamento dei costi ad un livello pari a quello già sostenuto dalle loro concorrenti entrate successivamente.

4.2.− Ad ogni modo, nessun legittimo affidamento in un incremento tariffario circoscritto al solo adeguamento all'indice ISTAT può essere invocato dalla parte privata né in forza delle leggi vigenti al momento della stipula delle convenzioni, né in forza delle convenzioni medesime.

4.2.1.− Ad escludere la prima ipotesi basti rilevare che, quando le convenzioni sono state sottoscritte, rispettivamente l'8 marzo 2004 e il 23 dicembre 2004, il quadro legislativo di riferimento era bensì rappresentato dall'art. 17 della legge regionale 1° dicembre 1997, n. 71 (Norme per la disciplina delle attività estrattive), ma nella sua formulazione originaria, che nulla disponeva in ordine all'adeguamento ISTAT delle tariffe. Il riferimento a tale adeguamento, infatti, compare per la prima volta nella delibera della Giunta regionale n. 1899 del 2000 e, sul piano legislativo, nell'art. 17, della legge regionale n. 71 del 1997, come modificato dall'art. 24 della legge regionale n. 19 del 2007.

Sino al 2007, la Giunta aveva esercitato il potere di determinazione delle tariffe, conferitole dall'art. 17, comma 1, della richiamata legge regionale n. 71 del 1997, adeguandole agli indici ISTAT, ancorché in assenza di un vincolo legislativo in tal senso. Né, d'altra parte, la novella del 2007 limita il potere di revisione delle tariffe alle sole variazioni dell'indice ISTAT. Essa prevede che l'adeguamento a tali variazioni sia obbligatorio ogni quattro anni, ma ciò non esclude affatto la facoltà della Giunta e del legislatore regionale di rivederle per altre ragioni. Si tratta, in sostanza, di un potere di cui viene regolato un profilo, senza che dalla norma possa desumersi alcuna indicazione circa la volontà legislativa di limitare solo a questo profilo il

potere di aggiornamento.

4.2.2.− Il preteso affidamento non si sarebbe potuto fondare neppure sulle clausole convenzionali. Infatti, sia la convenzione stipulata con il Comune di Cingoli (art. 16), sia quella stipulata con il Comune di San Severino Marche (art. 17), impegnano la società a versare eventuali conguagli dei suddetti contributi in caso di aggiornamento delle tariffe.

È la stessa parte privata, dunque, ad aver convenuto con i Comuni il versamento non solo del contributo originariamente pattuito, ma anche di eventuali conguagli dello stesso derivanti da qualsiasi, ulteriore, aggiornamento delle tariffe.

4.3.− Da questo punto di vista, l'estensione degli incrementi tariffari alle convenzioni in essere, operata dalla disposizione censurata, non può neppure dirsi improvvisa e inaspettata, in quanto già prevista dalle richiamate clausole convenzionali.

Essa, perciò, appare espressione di una scelta di indirizzo politico economico del legislatore regionale, volta a porre termine alla condizione di vantaggio in cui si erano venuti a trovare i titolari delle convenzioni precedenti, disponendo nei loro confronti un incremento, peraltro contenuto.

4.3.1.− Va pertanto riconosciuta la legittimità di tale scelta, in quanto «assistita da una "causa" normativa adeguata […] che rend[e] "accettabilmente" penalizzata la posizione del titolare del diritto compromesso, attraverso "contropartite" intrinseche allo stesso disegno normativo e che valg[o]no a bilanciare la posizione delle parti» (così la sentenza n. 92 del 2013).

Infatti, ai sensi dell'art. 42, comma 1, della legge regionale n. 31 del 2009, una parte del contributo che la società versa al Comune – il 50% – è destinato alla Regione «per attività di recupero e bonifica ambientale di cave dismesse e di aree degradate, nonché per interventi atti a migliorare l'assetto idrogeologico».

Il vincolo di destinazione contenuto nella norma, pertanto, vale a bilanciare il sacrificio del privato con finalità di tutela ambientale, smentendo l'assunto secondo il quale la disposizione censurata sarebbe motivata unicamente da finalità di riequilibrio dei conti.

5.− Ne consegue la non fondatezza della questione anche in riferimento alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. l del Primo Protocollo addizionale alla CEDU (Protezione della proprietà).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42, comma 3, della legge della Regione Marche 22 dicembre 2009, n. 31 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010/2012 della Regione. Legge finanziaria 2010), sollevata dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali- CEDU (Protezione della proprietà), con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 marzo 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.