

Sulla giurisdizione in tema di contributo per attività di escavazione

di Michela Pignatelli

Data di pubblicazione: 21-3-2026

- 1. Il contributo che viene in questa sede in rilievo rientra nel più ampio genere dei contributi di escavazione, dovuti dalle concessionarie in favore degli enti pubblici di riferimento, in ordine all'attività di escavazione/estrazione dalle stesse svolte in regime di concessione. Come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità (Cass., ord., n. 26252/2024), tale contributo, mirando a indennizzare la collettività per i danni che l'attività estrattiva arreca all'ambiente, non ha natura tributaria, sub specie di imposta di scopo, bensì di indennizzo conseguente a responsabilità da atto lecito.*
- 2. Trova applicazione alla materia delle concessioni afferenti all'attività di escavazione, l'art. 133, comma 1, lett. b), c.p.a. (C.d.s., n. 8100/2020). Ebbene, tale disposizione accorda al giudice amministrativo la giurisdizione esclusiva nella materia de qua, a eccezione delle controversie afferenti a "indennità, canoni e altri corrispettivi". Conseguentemente, la controversia in ordine a "indennità, canoni e altri corrispettivi", ponendosi a valle dell'esercizio del potere pubblico e della sua intervenuta consumazione, finisce per assumerlo quale mero presupposto di fatto, senza che esso possa condizionare il modo di essere del diritto di credito che ne costituisce oggetto. Di qui la giurisdizione del giudice ordinario.*

Guida alla lettura

Con la sentenza in rassegna la Sez. Il bis si è pronunciata sul **giudice munito di giurisdizione nelle controversie aventi a oggetto la richiesta di pagamento dei contributi dovuti dal concessionario per l'attività di escavazione.**

Preliminarmente, per perimetrare l'oggetto del giudizio, giova evidenziare che il **contributo di escavazione** è un **importo dovuto dal concessionario di cave per l'esercizio di attività estrattiva /escavativa, per il pregiudizio all'ambiente determinato dalla predetta attività.** Si tratta, in altri termini, di un'**indennità dovuta a titolo di fatto lecito dannoso.** Più precisamente, il medesimo deriva dall'**instaurazione di un rapporto concessorio tra l'ente pubblico e il privato che esercita l'attività di estrazione dalle cave.** A valle di tale rapporto si pone la previsione dell'indennità dovuta per l'esercizio dell'attività stessa.

Ciò chiarito il Collegio, chiamato a pronunciarsi sulla legittimità delle modalità con le quali è stato richiesto il predetto contributo dopo svariati anni, ha chiarito che la **giurisdizione in tema di indennità da escavazione spetta al Giudice ordinario e non al Giudice amministrativo,** dichiarando inammissibile il ricorso introduttivo.

La Sezione ai fini della decisione ha applicato l'**art. 133, comma 1, lett. b) del codice del processo amministrativo**, secondo cui *"le controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici, ad eccezione delle controversie concernenti indennità, canoni, ed altri corrispettivi e quelle attribuite ai tribunali delle acque pubbliche e al Tribunale superiore delle acque pubbliche"*. In ragione della disposizione richiamata, infatti, **le controversie devolute alla giurisdizione esclusiva in tale materia sono quelle caratterizzate dalla compresenza di interessi legittimi e diritti soggettivi in modalità inscindibile**.

Sicché, ai fini della devoluzione di una materia alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo è, **comunque necessario che vi sia la spendita di un potere**. Nel caso del contributo dovuto per l'attività di estrazione, considerato quale **indennizzo da fatto lecito**, viceversa, **non vi è alcun esercizio di pubblico potere, rappresentando il provvedimento di concessione esclusivamente il presupposto per poter richiedere il contributo per l'estrazione**.

A supporto della decisione, peraltro, si pone il dato letterale dell'**art. 133, comma 1, lett. b) del codice del processo amministrativo, che devolve al giudice ordinario le controversie concernenti "indennità, canoni ed altri corrispettivi"**.

Pubblicato il 04/03/2026

N. 04088/2026 REG.PROV.COLL.

N. 01463/2026 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 1463 del 2026, proposto da Impresa Calbit S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocato Valentina Paolini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Artena, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli Avvocati Carola Ferdinandi, Roberto Silti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia:

- della nota prot. n. 30756 del 24/11/24 emessa dal Comune di Artena;
- della determinazione dirigenziale del medesimo Comune n. 937 del 13.11.25;

nonché, per la dichiarazione d'inefficacia delle sanzioni e degli interessi per intervenuta prescrizione;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Artena;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 24 febbraio 2026 il Dott. Christian Corbi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato in data 23.1.2026 e depositato in data 3.2.2026, Impresa Calbit S.r.l. ha adito l'intestato Tribunale nei confronti del Comune di Artena, nonché di Regione Lazio, al fine di sentir annullare, previa sospensione dell'efficacia, gli atti meglio emarginati in epigrafe.

Al riguardo, la ricorrente ha articolato i motivi di ricorso di cui si dirà *infra*, tutti atti ad avversare il provvedimento con il quale il Comune le ha richiesto il pagamento, in un'unica *tranche*, della somma di € 241.288,08, a titolo di conguaglio, del contributo per il recupero ambientale per l'attività estrattiva di calcare "raro", da essa svolta nel periodo compreso tra il 2014 e il 2023. Tale contributo sarebbe infatti stato applicato, nel periodo di riferimento, in misura erronea e inferiore all'importo dovuto, ossia pari allo 0,30% a mc., anziché allo 0,50% a mc., in quanto parte ricorrente avrebbe omesso di dichiarare, in sede di autocertificazione della tipologia e del

quantitativo del materiale estratto, la natura (“raro”) del calcare per cui è causa.

Con il primo motivo, il terzo motivo e il quarto motivo di ricorso, è stata eccepita l'irragionevolezza del provvedimento gravato, atteso che esso darebbe luogo a un'imposizione pecuniaria retroattiva e, come tale, violativa dell'affidamento dell'impresa circa i costi dell'attività estrattiva che la stessa è tenuta a sostenere nell'esercizio della propria attività d'impresa.

Con il secondo motivo di ricorso, è stata eccepita la prescrizione del credito vantato dall'Amministrazione, essendo essa riferita a importi maturati a partire dall'anno 2014.

Con la quinta doglianza, la ricorrente si duole della violazione delle garanzie partecipative cui sarebbe stata tenuta l'Amministrazione ai sensi dell'art. 7 L. 241/90.

In data 18.2.2026, il Comune di Artena si è costituito in giudizio eccependo, in via pregiudiziale di rito, il difetto di giurisdizione del giudice adito e, nel merito, l'infondatezza del ricorso.

Benchè ritualmente intimata, Regione Lazio non si è costituita in giudizio.

Alla camera di consiglio del 24 febbraio 2026, il Collegio, dato alle parti l'avviso ex art. 60 c.p.a., ha trattenuto la causa in decisione.

Tanto premesso, sussistono le condizioni per la definizione del presente giudizio con la sentenza in forma semplificata, ai sensi dell'art. 60 c.p.a., sentite sul punto le parti costituite, trascorso il termine dimezzato di dieci giorni dalla notificazione del ricorso, accertata la completezza del contraddittorio e dell'istruttoria, in assenza della volontà delle parti di proporre motivi aggiunti, ricorso incidentale o regolamento di competenza, ovvero regolamento di giurisdizione.

Ciò posto, il contributo che viene in questa sede in rilievo rientra nel più ampio genere dei contributi di escavazione, dovuti dalle concessionarie in favore degli enti pubblici di riferimento, in ordine all'attività di escavazione/estrazione dalle stesse svolte in regime di concessione.

Come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità (Cass., ord., n. 26252/2024), tale contributo, mirando a indennizzare la collettività per i danni che l'attività estrattiva arreca all'ambiente, non ha natura tributaria, *sub specie* di imposta di scopo, bensì di indennizzo conseguente a responsabilità da atto lecito.

Ciò posto, trova applicazione alla materia delle concessioni afferenti all'attività di escavazione, l'art. 133, comma 1, lett. b), c.p.a. (C.d.s., n. 8100/2020).

Ebbene, tale disposizione accorda al giudice amministrativo la giurisdizione esclusiva nella materia *de qua*, a eccezione delle controversie afferenti a “*indennità, canoni e altri corrispettivi*”. Conseguentemente, la controversia in ordine a “*indennità, canoni e altri corrispettivi*”, ponendosi a valle dell'esercizio del potere pubblico e della sua intervenuta consumazione, finisce per assumerlo quale mero presupposto di fatto, senza che esso possa

condizionare il modo di essere del diritto di credito che ne costituisce oggetto. Di qui la giurisdizione del giudice ordinario.

Applicando tali principi al caso di specie, si ricava che il *thema decidendum* del presente giudizio non ha a oggetto alcuna vicenda del potere pubblico, ma solo la determinazione, in termini di *quantum debeatur*, dell'importo - maggiorato da 0,50% per mc e 0,30% per mc - del contributo di escavazione.

Ai fini che qui interessano, parte ricorrente non ha nemmeno contestato, sotto il profilo dell' "*an debeatur*", la richiesta di conguaglio nei prospettati termini maggiorati (da 0,50% per mc e 0,30% per mc.) dall'Amministrazione, ma si è limitata a contestare la modalità della stessa, in ordine: *i)* al pagamento da effettuarsi in un'unica soluzione; *ii)* alla previsione di un breve termine di pagamento; *iii)* al carattere retroattivo del conguaglio; *iv)* all'intervenuta prescrizione di parte della somma dovuta. Consegue che il contributo per cui è causa, lungi dall'essere conformato dal potere pubblico, è espressione dello svolgimento di mera attività paritetica tra il privato e l'Amministrazione, essendo esso da ricondurre a un ordinario rapporto giuridico debito-credito (in tal senso, TAR Napoli, n. 214/2010).

Tale conclusione risulta avallata dalla giurisprudenza di merito (Cass. civ., SS.UU., n. 150/2013, Cass. civ., n. 28168/2008, Tribunale Ordinario di Napoli, sent. n. 5540/2020) che, in ordine al diritto alla corresponsione del contributo di escavazione, ha stabilito che esso "*sorge al momento dell'esercizio della relativa attività estrattiva e non è condizionato dall'adozione di un formale provvedimento di determinazione da parte dell'Amministrazione*".

Alla luce di quanto precede, deve essere dichiarata l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione del giudice adito in favore del giudice ordinario.

Le spese di lite, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda *Bis*), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice adito in favore del giudice ordinario.

Condanna parte ricorrente alla rifusione delle spese di lite del giudizio in favore del Comune di Artena, che liquida in € 1.000,00, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Francavilla, Presidente

Vincenza Caldarola, Referendario

Christian Corbi, Referendario, Estensore