



ESENTE DA REGISTRAZIONE E BOLLI
ART. 23 L. 24-11-1981, N. 689
modificata al sistema penale

M
Esente
689/21

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

07374/04

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Oggetto
GIURISDIZIONE

[Empty box for subject jurisdiction]

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

- | | | | |
|-----------------------|--------------|---------------------------|-----------------|
| Dott. Vito | GIUSTINIANI- | Primo Presidente f.f. - | R.G.N. 18660/00 |
| Dott. Angelo | GRIECO | - Presidente di sezione - | 21922/00 |
| Dott. Giovanni | PAOLINI | - Consigliere - | Cron. 14131 |
| Dott. Alfredo | MENSITIERI | - Consigliere - | Rep. |
| Dott. Alessandro | CRISCUOLO | - Consigliere - | Ud.29/01/04 |
| Dott. Roberto | PREDEN | - Rel. Consigliere - | |
| Dott. Luigi Francesco | DI NANNI | - Consigliere - | |
| Dott. Ugo | VITRONE | - Consigliere - | |
| Dott. Federico | ROSELLI | - Consigliere - | |

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sul ricorso proposto da:

COMUNE DI MORROVALLE, in persona del Sindaco pro-tempore, elettivamente domiciliato in ROMA VIA PANAMA 12, presso lo studio dell'Avvocato LUIGI MEDUGNO, rappresentato e difeso dall'avvocato ANDREA CALZOLAIO, giusta delega in calce al ricorso;

- **ricorrente** -

contro

DITTA I-MAR INERTI MARIOTTI S.R.L.,

2004

93



- intimata -

e sul 2° ricorso n° 21922/00 proposto da:

DITTA I-MAR INERTI MARIOTTI S.R.L., in persona del legale rappresentante pro-tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA BANCO DI SANTO SPIRITO 48, presso lo studio dell'avvocato MARIO F. D'OTTAVI, che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato RICCARDO STECCONI, giusta delega in calce al controricorso e ricorso incidentale;

- controricorrente e ricorrente incidentale -

contro

COMUNE DI MORROVALLE, in persona del Sindaco pro-tempore, elettivamente domiciliato in ROMA VIA PANAMA 12, presso lo studio dell'Avvocato LUIGI MEDUGNO, rappresentato e difeso dall'avvocato ANDREA CALZOLAIO, giusta delega in atti;

- controricorrente al ricorso incidentale -

avverso la sentenza definitiva del Tribunale di Macerata - Sezione distaccata di Civitanova Marche, n. 204/2000, depositata in data 19/07/2000;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 29 gennaio 2000, dal Consigliere dott. Roberto PREDEN;

uditi gli avvocati Andrea CALZOLAIO, Riccardo



STECCONI;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. Raffaele Palmieri che ha concluso per il rigetto del primo motivo del ricorso principale, giurisdizione dell'a.g.o., rimessione a sezione semplice per ulteriori censure del ricorso principale ed incidentale.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso al Tribunale di Macerata depositato il 25.1.2000, la Ditta I.M.A.R. Inerti Mariotti S.r.l. proponeva opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione n. 124 del 21.12.1999, con la quale il Comune di Morrovalle le aveva ingiunto, ai sensi dell'art. 20 della legge della Regione Marche 1.12.1997 n. 71, il pagamento della sanzione amministrativa di L. 481.851.814 per avere, quale titolare di autorizzazione all'esercizio di una cava sita in località Case Cimica, estratto mc 24.457 di inerti in difformità rispetto al progetto approvato ed agli atti autorizzativi rilasciati.

A sostegno dell'opposizione esponeva che, fino alla notifica dell'ordinanza-ingiunzione, il comune non aveva mai reso noto l'ammontare della sanzione dovuta in relazione al quantitativo di materiale estratto, in tal modo precludendo alla ricorrente l'esercizio del diritto di cui alla legge n. 689 del 1981 di pagare la san-



zione in misura ridotta e che, inoltre, l'amministrazione comunale aveva omissso lo svolgimento della fase volta alla definizione della controversia in sede amministrativa disciplinata dall'art. 14 della legge n. 689 del 1981 e dall'art. 7 della legge della Regione Marche 10.8.1998 n. 33, così privando la ricorrente del diritto di difesa in tale sede; sosteneva che, in ragione delle suindicate violazioni. l'ordinanza-ingiunzione era illegittima e ne chiedeva l'annullamento; soggiungeva di aver già versato la somma di L. 96.372.000, pari ad un terzo della sanzione irrogata, e chiedeva che fossero accertati il diritto della ricorrente di procedere ad oblazione e la corrispondenza della somma corrisposta all'importo dovuto a tale titolo.

Il Comune di Morrovalle eccepiva il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, sussistendo la giurisdizione del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 34 del d.lgs. n. 80 del 1998; nel merito contestava la fondatezza dell'opposizione.

Il tribunale, disattesa l'eccezione di difetto di giurisdizione, in accoglimento dell'opposizione dichiarava il diritto della opponente a procedere ad oblazione; dichiarava avvenuto il pagamento in misura ridotta; annullava l'ordinanza-ingiunzione nella parte in cui



ingiungeva il pagamento della somma di L. 481.851.814.

Avverso la sentenza il Comune di Morrovalle ha proposto ricorso per cassazione, affidandone l'accoglimento a quattro motivi, il primo dei quali attiene alla giurisdizione.

Ha resistito, con controricorso, la Ditta I.M.A.R. Inerti Mariotti S.r.l., che ha proposto ricorso incidentale affidato ad unico mezzo.

I ricorsi sono stati assegnati alle Sezioni unite per la decisione sulla questione di giurisdizione.

Il ricorrente e la resistente hanno depositato memoria.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. I due ricorsi, proposti avverso la medesima sentenza, vanno riuniti (art. 335 c.p.c.).

2. I ricorsi sono ammissibili.

La sentenza impugnata, resa in primo grado, è stata pronunciata nell'ambito di una opposizione proposta ai sensi dell'art. 23 della legge n. 689 del 1981 e pertanto, ai sensi dell'ultimo comma della citata disposizione, è immediatamente ricorribile per cassazione.

3. Il primo motivo del ricorso principale denuncia: difetto di giurisdizione del giudice ordinario; violazione delle norme e dei principi in tema di riparto della giurisdizione e comunque violazione dell'art. 34



del d.lgs. n. 80 del 1998, come novellato dall'art. 7 della legge n. 205 del 2000.

Sostiene il ricorrente: che con la suindicata disposizione è stata attribuita alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la cognizione di tutte le controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti e i comportamenti delle amministrazioni pubbliche in materia urbanistica, precisando che la materia urbanistica concerne tutti gli aspetti dell'uso del territorio; che la materia delle cave rientra in questa latissima nozione di urbanistica, tanto è vero che la legge della Regione Marche n. 71 del 1997 sulla disciplina dell'attività estrattiva esige che la stessa avvenga in conformità alle prescrizioni del PRG vigenti; che non rileva, come affermato dal tribunale, che, vertendosi in tema di esercizio del potere sanzionatorio, si sarebbe fuori dall'ambito della materia urbanistica in relazione alla quale è prevista la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, poiché dalla norma dettata dall'art. 34 citato non è possibile in alcun modo evincere una limitazione della giurisdizione nella materia sanzionatoria; che a una siffatta lettura restrittiva osta il carattere "omnicomprensivo" della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia urbanistica riconosciuto dalla giurisprudenza



delle Sezioni unite della Corte di cassazione (sent. n. 494/00).

4. La questione di giurisdizione va risolta dichiarando la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

5. Il giudizio in oggetto è stato introdotto mediante ricorso in opposizione avverso l'ordinanza n. 124 del 21.12.1999, con la quale il Comune di Morrovalle aveva ingiunto alla Ditta I.M.A.R. Inerti Mariotti, ai sensi dell'art. 20 della legge della Regione Marche 1.12.1997 n. 71, il pagamento della sanzione amministrativa di L. 481.851.814 per avere, quale titolare di autorizzazione all'esercizio di una cava sita in località Case Cimica, estratto mc 24.457 di inerti in difformità rispetto al progetto approvato ed agli atti autorizzativi rilasciati, eccedendo uno dei parametri di profondità massima dello scavo.

Con l'opposizione è stata contestato l'illegittimo esercizio del potere di irrogare la sanzione amministrativa pecuniaria (prevista dall'art. 20 della legge della Regione Marche 1.12.1997 n. 71, recante norme sulla disciplina delle attività estrattive, che, nel caso di inosservanza delle prescrizioni contenute nel permesso di ricerca o nel provvedimento di autorizzazione o di concessione, la commina nella misura del



doppio del valore commerciale del materiale scavato in difformità), per essere stata adottata l'ordinanza-ingiunzione in violazione del diritto dell'opponente ad esercitare il diritto di oblazione ed a svolgere le sue difese in sede amministrativa.

L'opposizione è stata proposta con atto depositato il 25.1.2000, nel vigore dell'art. 34 del d.lgs. 31.3.1998 n. 80.

Il citato art. 34 (poi sostituito dall'art. 7 della legge 21.7.2000 n. 205), nel comma 1, dispone che: *"Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi per oggetto gli atti, i provvedimenti e i comportamenti delle amministrazioni pubbliche in materia urbanistica ed edilizia"*. Prevede inoltre, nel comma 2, che: *"Agli effetti del presente decreto, la materia urbanistica concerne tutti gli aspetti dell'uso del territorio"*.

L'attività estrattiva costituita dalla coltivazione di una cava, in quanto incide sulla materiale consistenza del territorio, determinando una trasformazione dell'assetto geomorfologico del suolo, si risolve in un "uso del territorio", e, come tale, la sua disciplina rientra nella lata estensione della materia urbanistica, che, secondo la giurisprudenza di queste Sezioni unite, comprende la totalità degli aspetti dell'uso del



territorio, nessuno escluso (sent. n. 494/00; n. 2061/03; n. 7897/03).

Consegue che, attenendo alla "materia urbanistica" nei suindicati sensi intesa l'autorizzazione alla coltivazione di una cava, anche i provvedimenti sanzionatori adottati dalla competente autorità amministrativa, nel caso di coltivazione effettuata in difformità dall'autorizzazione, come quello in esame, devono ritenersi adottati nell'ambito della detta materia, non valendo a distinguerli il solo elemento costituito dalla loro funzione sanzionatoria, peraltro strumentale all'esercizio dei poteri di vigilanza sulle attività estrattive autorizzate, poiché ciò che rileva ai fini del discrimine della giurisdizione, ai sensi del citato art. 34, è la "materia" nella quale il provvedimento, l'atto o il comportamento incide (per l'estensione della giurisdizione esclusiva anche alle ingiunzioni in materia edilizia, v. S.U. n. 7897/03).

Va precisato che alla applicabilità della norma di cui al citato art. 34 non osta il rilievo che l'art. 22-bis della legge n. 689 del 1981, introdotto dall'art. 98 del d.lgs. n. 507 del 1999, nel ripartire la competenza tra giudice di pace e tribunale in tema di opposizione di cui all'art. 22, prevede, nel comma 2, lettera c), che l'opposizione va proposta davanti al



tribunale quando la sanzione è stata applicata per una violazione concernente disposizioni in materia di "urbanistica ed edilizia". Ed infatti l'ultimo comma del citato art. 22-bis dispone che restano salve le competenze stabilite da diverse disposizioni di legge. E tra queste va certamente compreso il previgente art. 34 (poi sostituito, con sostanziale conferma del contenuto, dall'art. 7 della successiva legge n. 205 del 2000).

6. Restano assorbiti gli altri motivi del ricorso principale ed il ricorso incidentale, in quanto attinenti al merito.

7. L'impugnata sentenza va cassata senza rinvio.

8. Conseguendo la decisione all'applicazione di una normativa di recente introduzione, la cui interpretazione non si è ancora consolidata, le spese dell'intero giudizio vengono compensate tra le parti.

P.Q.M.

La Corte riunisce i ricorsi; accoglie il primo motivo del ricorso principale assorbiti gli altri ed il ricorso incidentale; dichiara la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo; cassa senza rinvio l'impugnata sentenza; compensa le spese dell'intero giudizio.

Roma 29.1.2004



IL CONSIGLIERE EST.

IL PRIMO PRESIDENTE F.F.

IL CANCELLIERE C1
Giovanni Giambattista

Depositata in Cancelleria



oggi, **19 APR. 2004**

IL CANCELLIERE C1
Giovanni Giambattista

ESENTE DA REGISTRAZIONE E BOLLI
ART. 23 L. 24-11-1981, N. 689
modifiche al sistema penale