

28167/08

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

ESENTE REGISTRAZIONE - ESENTE ROLL - ESENTE DIRITTI

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. Vincenzo	Carbone	Primo	Presidente
Dott. Enrico	Papa		Presidente di sezione
Dott. Giovanni	Settimj		Consigliere
Dott. Antonio	Merone		Consigliere
Dott. Fabrizio	Forte		Consigliere
Dott. Aniello	Nappi		Consigliere
Dott. Saverio	Toffoli		Consigliere
Dott. Angelo	Spirito		Consigliere
Dott. Francesco	Tirelli		Cons. rel.

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso proposto da:

Fogacci Gualtiero, elettivamente domiciliato in Roma, via Lima 48, presso lo studio dell'avv. Fabio Pulsxoni, che lo rappresenta e difende giusta delega in atti unitamente all'avv. Mauro Mazzetti;

- *ricorrente* -

**contro**

Comune di Grizzana Morandi, elettivamente domiciliato in Roma, via Cosseria 2, presso lo studio del

Oggetto

OPPOSIZIONE A  
SANZIONE

R.G.N. 21767/05

Cron. 28167

Rep.

Ud. 18/11/2008

2008  
1075

dott. Alfredo Placidi, rappresentato e difeso giusta delega in atti dagli avv. Gilberto e Federico Gualandi;

**-controricorrente-**

per la cassazione della sentenza n. 66/2005, depositata il 17/6/2005 dal giudice del Tribunale di Bologna, sezione distaccata di Porretta Terme.

OGGETTO: Opposizione a sanzione per estrazione di materiali ghiaiosi senza autorizzazione.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 18/11/2008 dal Relatore Cons. Francesco Tirelli;

Sentito l'avv. Nocentini<sup>1</sup> per delega;

Udita la requisitoria del Pubblico Ministero, in persona dell'Avvocato Generale Vincenzo Nardi, il quale ha concluso per la dichiarazione d'inammissibilità del ricorso;

**La Corte,**

osserva quanto segue.

Con atto notificato l' 8/9/2005, Fogacci Gualtiero ha proposto ricorso per regolamento di giurisdizione avverso la sentenza in epigrafe trascritta, chiedendone la cassazione con ogni conseguenziale statuizione.

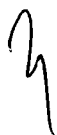
Il Comune di Grizzana Morandi ha resistito con con-

trorricorso e depositata memoria da entrambe le parti, la controversia è stata decisa all'esito della pubblica udienza del 18/11/2008.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

Dalla lettura della sentenza impugnata, del ricorso e del controricorso emerge in fatto che con ricorso ai sensi degli artt. 22 e ss della legge n. 689/1981, Fogacci Gualtiero ha proposto opposizione contro l'ordinanza ingiunzione con la quale il Sindaco di Grizzana Morandi aveva determinato la sanzione applicabile per l'estrazione di materiali ghiaiosi senza autorizzazione.

Costituitosi il convenuto, il giudice del Tribunale di Bologna, sezione distaccata di Porretta Terme, ha declinato la giurisdizione in favore del giudice amministrativo e il Fogacci ha proposto ricorso in cassazione, deducendo con l'unico motivo la violazione e falsa applicazione degli artt. 22 bis L. 24/11/1981 n. 689, 12 delle disposizioni sulla legge in generale e 103, ultimo comma, della Costituzione in relazione all'art. 360, n. 1 cpc, in quanto la controversia da lui promossa rientrava sicuramente nella giurisdizione dell'AGO perché non aveva per oggetto l'uso del territorio, ma l'applicazione di una sanzione che la normativa di



settore devolveva, salvo espresse deroghe, alla cognizione del giudice ordinario.

Il Comune di Grizzana Morandi ha contestato la fondatezza dell'avverso ricorso "per regolamento di giurisdizione", eccependone ancor prima l'inammissibilità perché proposto dopo che nel giudizio di merito era già stata pronunciata sentenza. Tale obiezione non può essere condivisa perché anche a prescindere da ogni considerazione sulla possibilità di convertire un'istanza ex art. 41 cpc in un ricorso per cassazione, appare comunque chiaro che malgrado l'erronea intestazione come regolamento di giurisdizione, il Fogacci ha inteso in realtà impugnare nei modi ordinari, tant'è vero che ha concluso per l'annullamento della sentenza gravata, formulando in proposito uno specifico motivo ai sensi dell'art. 360, n. 1, cpc.

Ciò posto, devesi rilevare che a seguito dell'introduzione dell'art. 34 del D. Lgs n. 80/1998 (poi sostituito dall'art. 7 della legge n. 205/2000), che ha devoluto al giudice amministrativo le controversie in tema di atti e provvedimenti in materia urbanistica (comprensiva di tutti gli aspetti dell'uso del territorio), si è posto il problema della individuazione del giudice davanti



al quale proporre le opposizioni alle sanzioni per violazione delle norme sull'apertura e la coltivazione delle cave.

Intervenendo sull'argomento, queste Sezioni Unite hanno dapprima concluso per la giurisdizione del giudice amministrativo (C. Cass. 2004/3474) e poi per quella del giudice ordinario, dato che anche per effetto dei chiarimenti forniti da Corte cost. 2004/204, si doveva tornare a fare riferimento alla natura della situazione giuridica del ricorrente, che nel caso di opposizione a sanzione, assumeva la consistenza di vero e proprio diritto soggettivo (C. Cass. 2006/15222).

Quest'ultima impostazione non è stata però condivisa da C. Cass. 2007/15350, perché in presenza di una giurisdizione esclusiva, qual'era quella prevista dall'art. 34 del D. Lgs n. 80/1998 in materia urbanistica, non aveva più senso discutere d'interesse legittimo o diritto soggettivo, in quanto ciò che veramente contava era soltanto la riconducibilità o meno della causa alla predetta materia.

Le successive C. Cass. 2008/18040 e 2008/18041 hanno preso atto della predetta oscillazione e dopo aver rimeditato il problema, hanno ricordato che

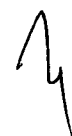
nel ripartire fra giudice di pace e tribunale la competenza in ordine alle sanzioni amministrative, l'art. 22 bis della legge n. 689/1981 presupponeva evidentemente la giurisdizione del giudice ordinario sull'intera "materia", come del resto confermato dall'ultimo comma del medesimo articolo, secondo il quale rimanevano ferme le differenti competenze previste da contrarie disposizioni di legge.

Il problema, dunque, diveniva semmai quello di vedere se l'art. 34 del D. Lgs n. 80/1998 potesse rientrare o meno nel novero delle predette disposizioni, ma la risposta non poteva essere che negativa, visto che con esso il Legislatore si era limitato ad attribuire alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie nascenti da atti e provvedimenti relativi alla gestione del territorio, che anche ove intesa nel senso più ampio possibile, non poteva giungere a ricomprendere le opposizioni alle sanzioni, nelle quali non si discuteva certo di governo del territorio, ma unicamente di ordinanze-ingiunzioni emesse dalla PA per reagire a comportamenti illegittimi dei privati.

Diversamente opinando, si finiva, del resto, col rendere incomprensibile la previsione dell'art. 22

bis, comma 2, lett. c) della legge n. 689/1981, il quale non avrebbe avuto alcun motivo per attribuire alla competenza del tribunale le opposizioni alle sanzioni in materia di urbanistica qualora le stesse fossero già state di pertinenza del giudice amministrativo sulla base del combinato disposto dell'ultimo comma dello stesso articolo e del previgente art. 34 del D. Lgs n. 80/1998.

Tenuto conto di quanto sopra, queste Sezioni Unite hanno quindi concluso per la devoluzione al giudice ordinario delle cause in tema di sanzioni per violazione delle norme sull'esercizio delle cave, sottolineando in proposito che tale interpretazione risultava confortata pure dalla ragione tradizionalmente addotta a giustificazione dell'attribuzione di determinate controversie al giudice amministrativo, che consistendo nella difficoltà di distinguere gli aspetti concernenti i diritti soggettivi da quelli riguardanti gli interessi legittimi deponeva a contrario per l'applicabilità delle comuni regole in tema di opposizioni ex lege n. 689/1981, nelle quali la situazione giuridica di chi deduceva di essere stato sottoposto a sanzione in casi o modi non previsti dalla legge assumeva sempre la consistenza del di-



ritto soggettivo perfetto.

In applicazione di tali principi, che il Collegio condivide e ribadisce, va pertanto dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario sulla opposizione proposta dal Fogacci avverso l'ingiunzione inviataagli dal Comune di Grizzana Morandi.

In accoglimento del ricorso, la sentenza impugnata va pertanto cassata con rinvio degli atti al Tribunale di Bologna in diversa composizione, che provvederà anche sulle spese del presente giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte di Cassazione, a sezioni unite, dichiara la giurisdizione del giudice ordinario, accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e rinvia davanti al Tribunale di Bologna in diversa composizione, il quale provvederà anche sulle spese del presente giudizio di legittimità.

Roma, il 18 novembre 2008


IL CONSIGLIERE EST



IL PRESIDENTE



IL CANCELLIERE  
Giovanni Giambattista



Depositata in Cancelleria  
oggi, 26 NOV. 2008  
IL CANCELLIERE  
Giovanni Giambattista

