

**Sanzioni amministrative ambientali: primi bilanci sull'appellabilità
delle sentenze nei giudizi di opposizione
tra nomofilachia e esigenze di celerità processuale**

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

DOCUMENTI

2010

INformazione

Un tema di diretto interesse per il settore delle sanzioni amministrative ambientali. Con l'entrata in vigore del D.Lgs. 2 febbraio 2006, n. 40 in materia di violazioni amministrative è venuto meno il principio di inappellabilità delle sentenze che decidono i giudizi di opposizione: l'ultimo comma dell'art. 23 della legge n. 689/1981, che prevedeva il ricorso per cassazione *per saltum* avverso le sentenze emesse nell'ordinario giudizio di merito di primo grado, è stato abrogato dall'art. 26, 1° comma, lettera b) del richiamato decreto n. 40/2006.

In passato la Suprema Corte di Cassazione¹ aveva ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui l'ultimo comma dell'art. 23 della legge n. 689/1981 non ammetteva l'appellabilità della sentenza resa dal giudice di primo grado sull'opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione: la scelta legislativa di escludere il doppio grado di giudizio di merito era giustificata dalle peculiari esigenze di celerità del procedimento relativo agli illeciti amministrativi; inoltre, non si riteneva che la soppressione di un grado di giudizio pregiudicasse il diritto di difesa del trasgressore, comunque tutelato attraverso la possibilità di proporre il ricorso per cassazione.

Su tale quadro normativo è intervenuto il D.Lgs. 2 febbraio 2006, n. 40, che ha introdotto la possibilità di proporre appello avverso le sentenze di primo grado che decidono le opposizioni alle ordinanze-ingiunzione applicative di sanzioni amministrative.

A seguito della modifica legislativa, il giudizio avente ad oggetto l'esercizio della potestà amministrativa sanzionatoria si arricchisce di un grado di giurisdizione di merito: per effetto dell'abrogazione dell'art. 23 ultimo comma della legge n. 689/1981, si ritorna alla regola generale dell'art. 339, 1° comma c.p.c., secondo cui le sentenze di primo grado sono impugnabili con l'appello, se non è escluso dalla legge o dall'accordo delle parti ai sensi dell'art. 360, 2° comma c.p.c. e nei limiti del 1° comma n. 3 del medesimo articolo.

Oggi, con la sentenza 15 febbraio 2010, n. 3505, la giurisprudenza di legittimità precisa che la modifica normativa non pone problemi di legittimità costituzionale sotto il profilo delle garanzie difensive, che risultano addirittura ampliate dalle nuove disposizioni: il giudice di appello deve riesaminare nel merito la controversia, sia pure nei limiti dell'effetto devolutivo dell'appello, decidendo la causa con una sentenza comunque suscettibile di essere impugnata con il ricorso per cassazione.

Inoltre, non pone problemi di incostituzionalità neppure il mantenimento del ricorso diretto per cassazione avverso le ordinanze emesse ai sensi dell'art. 23, 1° comma della legge n. 689/1981 nelle ipotesi in cui il ricorso sia dichiarato inammissibile perché tardivo: il persistere del ricorso *per saltum* per le ordinanze ex art. 23, 1° comma non

¹ Cassazione civile, Sez. I, 14 marzo 1990, n. 2094.

appare irragionevole né introduce alcuna disparità di trattamento, poiché la scelta di tale duplice regime impugnatorio rientra nella fisiologica sfera di discrezionalità propria del legislatore.

Negli ultimi anni, l'ipertrofico ricorso al giudice di legittimità, anche per controversie seriali di modico valore, ha intralciato il pieno svolgimento della funzione istituzionale di nomofilachia della Corte di Cassazione, quale organo supremo della giustizia. Invece, occorre garantire che la giurisprudenza di legittimità possa esercitare il cruciale compito di assicurare "l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale" (art.65 della legge sull'ordinamento giudiziario R.D. 30 gennaio 1941 n.12).

Ecco allora che la scelta legislativa è ricaduta sul minore dei due mali: la determinante necessità di evitare la saturazione dei giudizi di Cassazione prevale sul pur rilevante bisogno di celerità tipico degli illeciti amministrativi. Il legislatore con il decreto n. 40 del 2006, recante "Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato", ha inteso evitare che "la Cassazione sia gravata da un numero eccessivo di ricorsi che la mancata previsione del rimedio dell'appello avverso le sentenze conclusive dell'ordinario giudizio di merito aveva comportato, contribuendo a determinare un contenzioso assolutamente sproporzionato ed inadeguato alla funzione del giudice di legittimità".²

Il sacrificio è necessario, ma avevamo già in precedenza segnalato³ come il sistema amministrativo sanzionatorio ne uscisse contuso, con un rischio di allungamento dei tempi processuali in contrasto con le tradizionali esigenze di speditezza connaturate alle violazioni amministrative. L'unico contrappeso alla dilatazione dei tempi processuali è rappresentato dalla previsione dell'art. 22, 7° comma della 689/1981, secondo cui l'opposizione giudiziale di regola non sospende l'esecuzione del provvedimento sanzionatorio; un meccanismo che comunque ammette deroghe, poiché la legge accorda al giudice la possibilità di sospendere l'esecuzione dell'ordinanza ingiunzione in presenza di "gravi motivi".

Se il principio costituzionale dell'unità dell'ordinamento giuridico è un indifferibile imperativo categorico, è auspicabile che il monito oggi richiamato dalla giurisprudenza di legittimità sia responsabilmente colto da tutti gli operatori del settore, evitando che, soprattutto in presenza di controversie bagatellari, il doppio grado di giudizio di merito vada semplicemente a cumularsi al ricorso per cassazione, come ulteriore aggravio dell'*iter* processuale.

² Testualmente, Cassazione civile, Sez. II, 15 febbraio 2010, n. 3505.

³ Ci permettiamo di rinviare al nostro "Il decreto legislativo n. 40/2006 e l'appellabilità delle sentenze che decidono l'opposizione avverso le ordinanze ingiunzione. I riflessi in campo ambientale", in questa rivista Area sanzioni amministrative ambientali, 31 dicembre 2006.

Infine, sotto il profilo della disciplina transitoria va segnalato che l'art. 27, 5° comma del citato D.Lgs. n. 40/2006 prevede che le disposizioni del precedente art. 26 si applichino alle ordinanze pronunciate ed alle sentenze pubblicate a decorrere dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto, ovvero il 2 marzo 2006.⁴

Stefania Pallotta

Publicato il 5 aprile 2010

*Riportiamo in calce la motivazione della ordinanza
Cassazione civile, Sez. II, 15 febbraio 2010, n. 3505*

⁴ Cassazione civile, Sez. II, Ord. 28 ottobre 2009, n. 22905; da ultimo, Cassazione civile, Sez. II, Ord. 16 marzo 2010, n. 6384.

Cassazione civile, Sez. II, 15 febbraio 2010, n. 3505

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SECONDA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:
Dott. Settimj Giovanni - Presidente
Dott. Migliucci Emilio – rel. Consigliere
Dott. Parziale Ippolito - Consigliere
Dott. D'Ascola Pasquale - Consigliere
Dott. De chiara Carlo – Consigliere

ha pronunciato la seguente:

ordinanza

sul ricorso 12504/2008 proposto da:

M.M.F., elettivamente domiciliato in Roma, presso il proprio studio, rappresentato e difeso da se medesimo;
– ricorrente –

contro

Comune di Roma, in persona del Sindaco pro tempore, elettivamente domiciliato in Roma presso l'Avvocatura comunale, rappresentato e difeso dagli avvocati Raimondo Angela e Guglielmi Federica, giusta procura speciale a margine del controricorso.

– controricorrente –

avverso la sentenza n. 11880/2007 del 18.01.07 Giudice di Pace di Roma, depositata il 27/03/2007;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 22/06/2009 dal Consigliere Relatore Dott. Migliucci Emilio.

Svolgimento del processo

M.M.F. ha proposto ricorso per cassazione avverso la sentenza dep. Il 27 marzo 2007 emessa dal Giudice di Pace di Roma, che rigettava l'opposizione dal medesimo proposta nei confronti del Comune di quella città avverso verbale di contravvenzione per violazione del codice della strada.

Ha resistito l'intimato.

Nominato, ai sensi dell'art. 377 c.p.c., il consigliere relatore, nel depositare la relazione di cui all'art. 380 bis c.p.c., ha ritenuto che il ricorso fosse da dichiarare inammissibile.

Il ricorrente ha depositato memoria illustrativa.

Il Procuratore Generale ha rassegnato conclusioni conformi a quelle di cui alla relazione.

Motivi della decisione

Il ricorso va dichiarato inammissibile, atteso che la sentenza impugnata era suscettibile del rimedio impugnatorio dell'appello e non del ricorso per cassazione.

Con la memoria illustrativa il ricorrente ha sostenuto che le sentenze del giudice di pace sarebbero tuttora suscettibili di essere impugate con il ricorso per cassazione ex art. 111 Cost., per violazione di legge, non potendo ritenersi che, a seguito della modifica legislativa introdotta dal Decreto n. 40 del 2006, le sentenze emesse in tema di sanzioni amministrative siano soltanto appellabili: a tale conclusione deve pervenirsi necessariamente, perché una diversa interpretazione della disciplina dettata dal Decreto n. 40 del 2006, di cui da alcuni commentatori era stata evidenziata anche l'illegittimità perché il legislatore delegato avrebbe operato in difetto di delega, condurrebbe a ritenere l'esistenza di due differenti regimi impugnatori, con manifesta e irrazionale disparità di trattamento, essendo previsto il rimedio dell'appello per le sentenze conclusive del giudizio e per le ordinanze emesse ai sensi della legge n. 689 del 1981, art. 23, comma 5 (mancata comparizione dell'opponente alla prima udienza) e il ricorso per cassazione invece per le ordinanze di cui al citato art. 23, comma 1.

Orbene, non possono condividersi i rilievi formulari dal ricorrente.

Va considerato che, a seguito della modifica della L. n. 689 del 1981, art. 23, operata dal D.Lgs. n. 40 del 2006, art. 26, contrariamente a quanto previsto per le ordinanze emesse ai sensi dell'art. 23, comma 1, citato, che sono tuttora ricorribili, le sentenze, emesse nei giudizi di opposizione a sanzione amministrativa, sono appellabili e non ricorribili per cassazione, se pubblicate – come nella specie – dalla data di entrata in vigore del citato decreto, cioè dal 2 marzo 2006 (art. 27 del decreto).

Infatti, il D.Lgs. n. 40 del 2006, art. 26, è stato dettato in attuazione della Legge Delega n. 80 del 2005, che ha avuto tra l'altro lo scopo di consentire alla Corte di Cassazione di svolgere appieno la sua funzione istituzionale di nomofilachia, che è evidentemente incompatibile con un contenzioso particolarmente gravoso, quale è quello che si era venuto a determinare negli ultimi anni. Per effetto dell'abrogazione della L. n. 689 del 1984, art. 23, u.c., trova applicazione la regola generale secondo cui, ex art. 339 c.p.c., comma 1, le sentenze di primo grado, se dalla legge non è escluso, sono impugnabili con l'appello, mentre il ricorso per cassazione – con cui sono impugnabili le sentenze emesse in grado di appello o in unico grado (art. 360 c.p.c., comma 1) – è esperibile per saltum soltanto nel caso in cui le parti siano d'accordo per omettere l'appello (art. 360 c.p.c., comma 2). Ed invero alcun profilo di illegittimità costituzionale potrebbe ragionevolmente invocarsi, posto che la norma ha addirittura ampliato le garanzie difensive, non limitando al solo controllo di legittimità il

sindacato sulle decisioni del giudice di pace, atteso che il tribunale, quale giudice di appello – il cui oggetto è costituito dalla “revisio prioris instantiae” – deve riesaminare nel merito la controversia seppure nei limiti dell’effetto devolutivo dell’appello, decidendo la causa con sentenza che è comunque suscettibile poi di essere impugnata con il ricorso per cassazione (art. 360 c.p.c., comma 1): ciò che rileva è che sia assicurato il controllo di legittimità sui provvedimenti giurisdizionali che incidono su diritti e non siano altrimenti impugnabili previsto dall’art. 111 Cost.; il che evidenzia come l’esistenza in materia di opposizioni a sanzioni amministrative di un duplice regime impugnatorio – rispettivamente per le ordinanze ex art. 23, comma 1, da un lato, e per le sentenze e le ordinanze emesse ai sensi della L. n. 689 del 1981, art. 23, comma 5, dall’altro – è espressione di una scelta compiuta nell’ambito della sfera di discrezionalità attribuita al legislatore che non appare irragionevole né introduce alcuna disparità di trattamento pregiudizievole per il diritto dei cittadini: in realtà, il Decreto n. 40 del 2006 ha inteso limitare il sindacato della Corte alla verifica della legittimità delle sole ordinanze di inammissibilità emesse inaudita altera parte ex art. 23, comma 1, nel caso di comprovata intempestività dell’opposizione, allo scopo di evitare, come si è accennato, che la Cassazione sia gravata da un numero eccessivo di ricorsi che la mancata previsione del rimedio dell’appello avverso le sentenze conclusive dell’ordinario giudizio di merito aveva comportato, contribuendo a determinare un contenzioso assolutamente sproporzionato ed inadeguato alla funzione del giudice di legittimità.

Le spese relative alla presente fase seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Dichiara il ricorso inammissibile.

Condanna il ricorrente al pagamento in favore del resistente relative alla presente fase che liquida in Euro 600,00 di cui Euro 200,00 per esborsi ed Euro 400,00 per onorari di avvocato oltre spese generali ed accessori di legge.

Così deciso in Roma, il 22 giugno 2009.

Depositato in Cancelleria il 15 febbraio 2010.

Vuoi esprimere la tua opinione sull' argomento?

Vuoi inviarci il tuo parere, un'esperienza concreta, un documento che pensi possa essere utile per il dibattito sul tema? Scrivi a:

redazione@dirittoambiente.net