

**Il D.Lgs. n. 40/2006 e l'appellabilità delle sentenze
che decidono l'opposizione avverso le ordinanze-ingiunzione
I riflessi nel campo del diritto ambientale**

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

L'entrata in vigore del D.Lgs. 2 febbraio 2006, n. 40, recante "Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato" ha comportato una rilevante modifica in materia di opposizione giudiziale avverso le ordinanze-ingiunzione che applicano le sanzioni amministrative. Infatti, l'art. 26 del D.Lgs. 40/2006 ha abrogato l'ultimo comma dell'art. 23 della legge n. 689/1981, determinando il venir meno del principio di inappellabilità delle sentenze che decidono i giudizi di opposizione avverso le ordinanze-ingiunzione.

Prima di esaminare nel merito la modifica introdotta dal decreto n. 40/2006, tracciamo a grandi linee la fisionomia del giudizio di opposizione avverso le ordinanze-ingiunzione applicative delle sanzioni amministrative ambientali. Al riguardo, il quadro normativo di riferimento è rappresentato dagli artt. 22, 22 *bis* e 23 della legge 24 novembre 1981, n. 689. In particolare, il 1° comma dell'art. 22 della legge n. 689/1981 prevede che gli interessati possano proporre opposizione contro l'ordinanza-ingiunzione di pagamento davanti al giudice del luogo in cui è stata commessa la violazione, entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del provvedimento.

Va segnalato che il legislatore del 1981 ha scelto di devolvere queste controversie alla giurisdizione del giudice ordinario (e non del giudice amministrativo). Anche se il giudizio di opposizione avverso il provvedimento di irrogazione della sanzione consiste nell'impugnazione di un provvedimento amministrativo, secondo la consolidata giurisprudenza della Cassazione oggetto di questo processo civile non è la legittimità dell'ordinanza-ingiunzione, ma lo stesso esercizio della pretesa sanzionatoria

dell'amministrazione.¹ Pertanto, l'atto di opposizione introduce un giudizio di accertamento della pretesa sanzionatoria e non un giudizio di impugnazione di un provvedimento amministrativo.²

L'atto introduttivo del giudizio riveste la forma del ricorso, cui deve essere allegata l'ordinanza-ingiunzione notificata all'opponente. L'allegazione del provvedimento irrogativo della sanzione è funzionale alla verifica da parte del giudice della tempestività della domanda, poiché l'art. 23, 1° comma dispone che il giudice dichiari con ordinanza l'inammissibilità del ricorso tardivo.

In campo ambientale, davanti a quale giudice civile va proposta l'opposizione? In generale, va rilevato che la competenza sulle opposizioni alle ordinanze-ingiunzione previste dalla legge n. 689/1981 è attualmente ripartita tra il giudice di pace e il tribunale civile. In particolare, in materia ambientale l'opposizione alle ordinanze-ingiunzione con cui si applicano sanzioni amministrative ambientali deve essere proposta davanti al tribunale: infatti, la lettera d) dell'art. 22 *bis*, con una formula molto ampia, annovera proprio "la tutela dell'ambiente dall'inquinamento, della flora, della fauna e delle aree protette" tra le materie devolute alla cognizione del tribunale.

Il giudizio di opposizione è deciso con sentenza. Quali mezzi di impugnazione possono essere proposti contro tale sentenza? L'originaria formulazione dell'art. 23, ultimo comma della legge n. 689/1981 prevedeva che avverso tale decisione non potesse essere proposto appello, ma soltanto ricorso per Cassazione. Conseguentemente, le sentenze rese a seguito di opposizione a ordinanza-ingiunzione risultavano sempre inappellabili e immediatamente ricorribili in Cassazione a norma dell'art. 23 ultimo comma della legge n. 689 del 1981. In tal modo, il ricorso avverso la sentenza di primo grado, inappellabile ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 23, andava proposto direttamente alla Corte di cassazione.

¹ Cass., sez. I, 10 febbraio 1999, n. 1122, in tal senso anche, Cass., sez. lav., 20 agosto 1997, n. 7779; Cass., se. I, 20 settembre 1997, n. 9333; Cass., sez. lav., 22 marzo 1989, n. 1435; Cass., sez. lav., 19 dicembre 1989, n. 5721.

² Cass., sez. I, 11 marzo 1999, n. 2139.

Sul punto, il giudice di legittimità³ 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 prevedeva l'inappellabilità della sentenza resa dal pretore sull'opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione irrogativa di sanzione amministrativa. Secondo la Suprema Corte di Cassazione, 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. Peraltro, il giudice di legittimità aveva sottolineato come la soppressione di un grado del giudizio di merito non 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 abrogato l'ultimo comma dell'art. 23 della legge n. 689/1981, introducendo la possibilità di proporre appello avverso le sentenze del Tribunale civile che decidono le opposizioni alle ordinanze-ingiunzione applicative di sanzioni amministrative ambientali. In tal modo, il giudizio avente ad oggetto l'esercizio della potestà amministrativa sanzionatoria si arricchisce di un ulteriore grado di giurisdizione nel merito. Il notevole allungamento dei tempi processuali che deriva dalla novella normativa appare in contrasto con le esigenze di speditezza proprie del sistema amministrativo punitivo. L'unico contrappeso alla durata dei tempi processuali è attualmente rappresentato dalla previsione dell'art. 22, 7° comma della 689/1981: secondo tale disposizione l'opposizione giudiziale di regola non sospende l'esecuzione del provvedimento sanzionatorio; sebbene la legge accordi al giudice la possibilità di sospendere l'esecuzione mediante ordinanza inoppugnabile, si deve sottolineare che un simile potere è comunque rigidamente ancorato dal legislatore alla sussistenza di "gravi motivi".

³ Cassazione, Sez. I, 14 marzo 1990, n. 2094.

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 presente decreto.

Stefania Pallotta

Pubblicato il 31 dicembre 2006