Cassazione civile, sez. II, 28 maggio 2008, n. 14024: in materia di formulari e registri di carico e scarico dei rifiuti è inammissibile l'impugnazione dei verbali di contestazione

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

In materia di rifiuti, non è ammissibile il ricorso giurisdizionale ai sensi degli artt. 22 e seguenti della legge n. 689/1981 avverso il processo verbale di contestazione degli illeciti amministrativi, prima che sia emanata l'ordinanza-ingiunzione prevista dall'art. 18 della medesima legge. In questo modo si è espressa la giurisprudenza di legittimità con la sentenza 28 maggio 2008, n. 14024, cassando senza rinvio la decisione di un Giudice di pace che aveva accolto l'impugnazione di un atto di contestazione avente ad oggetto violazioni amministrative relative a irregolare compilazione dei formulari di identificazione dei rifiuti e incompleta tenuta del registro di carico e scarico dei rifiuti pericolosi.

Come già illustrato dalla Corte Costituzionale con l'ordinanza 24 aprile 2002, n. 160, per materie diverse dalla circolazione stradale, soltanto l'ordinanza-ingiunzione costituisce titolo esecutivo; invece, il mero verbale di contestazione rappresenta semplicemente un mezzo per assegnare agli stessi interessati un termine per partecipare al procedimento ai sensi dell'art. 18 della legge n. 68971981 oppure per addivenire ad una sorta di composizione in via amministrativa ai sensi dell'art. 16 della medesima legge, ma non assume il valore di titolo per il pagamento con il decorso di termini. Di conseguenza, escluse le ipotesi in cui l'interessato eserciti la facoltà di pagamento in misura ridotta, una volta che l'organo di controllo abbia compilato e notificato l'atto di contestazione, l'autorità competente ad applicare la sanzione deve sempre pervenire ad una formale ordinanza di irrogazione della sanzione: soltanto avverso tale ultimo provvedimento è esperibile il rimedio giurisdizionale previsto dagli artt. 22 e successivi della legge n. 689/1981.

Con riferimento agli illeciti amministrativi previsti dal D.Lgs. 22/97 (oggi contemplati dalla Parte quarta del D.Lgs. 152/2006), la pronuncia 14024/08 non si discosta dall'univoco orientamento giurisprudenziale che esclude l'impugnabilità in sede giudiziale dei verbali di accertamento di

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
Testo derivante dal corso "ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO DI UN UFFICIO SANZIONI AMMINISTRATIVE AMBIENTALI DOPO L'ENTRATA IN VIGORE DEL NUOVO TESTO UNICO: GUIDA PRATICA ALL'ISTRUTTORIA DEL PROCEDIMENTO SANZIONATORIO AMBIENTALE" a cura della Dott.ssa Stefania Pallotta - da svolgersi in house presso pubbliche amministrazioni.
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

violazioni amministrative,[1] con la sola eccezione degli atti di contestazione concernenti l'inosservanza delle norme sulla circolazione stradale (titolo esecutivo in virtù dell'espresso disposto dell'art. 203, 3° comma del Codice della Strada). Pertanto, in materia ambientale il destinatario del verbale di contestazione non può impugnare direttamente tale atto, ma deve attendere l'emissione dell'ordinanza di ingiunzione, poiché il giudizio di opposizione previsto dagli artt. 22 e seguenti della legge n. 689/1981 ha ad oggetto l'ordinanza irrogativa della sanzione amministrativa e non il mero atto di contestazione. Soltanto il provvedimento conclusivo del procedimento amministrativo sanzionatorio è idoneo a produrre effetti pregiudizievoli nella sfera giuridica del destinatario e, come tale, è suscettibile di impugnazione giurisdizionale.

Collocandosi nell'alveo di tale indirizzo consolidato della giurisprudenza di legittimità,[2] la sentenza della Cassazione civile, sez. II, 28 maggio 2008, n. 14024 ribadisce, da una parte, che il giudizio di opposizione disciplinato dalla legge n. 689/1981 va instaurato contro il provvedimento applicativo della sanzione e conferma, dall'altra, che il verbale di accertamento e contestazione non rappresenta un valido titolo per la determinazione della sanzione. Invero, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 689/1981 l'atto di contestazione dell'illecito può contenere l'indicazione di una somma da versare per la chiusura anticipata del procedimento sanzionatorio; tuttavia, l'indicazione della facoltà di pagamento in misura ridotta non trasforma surrettiziamente il verbale di contestazione in provvedimento applicativo della sanzione. Questa ricostruzione è confermata dal fatto che l'istituto generale previsto dall'art. 16 della legge n. 689/1981 può essere derogato da disposizioni speciali che ne escludono l'applicabilità (es. in materia di inquinamento elettromagnetico art. 15, 7° comma della legge n. 36/2001 e in materia di tutela delle acque l'art. 135, 4° comma del D.Lgs. n. 152/2006): in modo chiaro appare come tali atti di contestazione non costituiscano il titolo per l'applicazione della sanzione, in quanto essi risultano del tutto privi dell'indicazione di una cifra da versare a titolo di pagamento volontario ridotto, rimettendosi al successivo provvedimento di ingiunzione l'applicazione e quantificazione della sanzione medesima.

A margine di questo ragionamento, va pure sottolineato che le opposizioni avverso le ordinanze-ingiunzione applicative della sanzione amministrativa comunque non rientrano nella competenza del Giudice di pace. Infatti, il 2° comma lettera d) dell'art. 22 *bis* della legge n. 689/1981, introdotto dal D.Lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, riserva alla cognizione del Tribunale "la tutela dell'ambiente

[1] Per tutte, Cassazione civile, sez. lav., 8 maggio 2006, n. 10452.
[2] Cassazione civile, Sezioni Unite, 4 gennaio 2007, n. 16.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
Testo derivante dal corso "ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO DI UN UFFICIO SANZIONI AMMINISTRATIVE AMBIENTALI DOPO L'ENTRATA IN VIGORE DEL NUOVO TESTO UNICO: GUIDA PRATICA ALL'ISTRUTTORIA DEL PROCEDIMENTO SANZIONATORIO AMBIENTALE" a cura della Dott.ssa Stefania Pallotta - da svolgersi in house presso pubbliche amministrazioni.
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

dall'inquinamento, la tutela della flora, della fauna e delle aree protette". Secondo la recente giurisprudenza di legittimità,[3] tale clausola di riserva va letta in chiave sostanziale e non formale, senza fare riferimento al mero tenore letterale delle norme di precetto e sanzione applicate, verificando invece i principi e le finalità della normativa in cui le singole disposizioni sono inserite.

Stefania Pallotta

Pubblicato il 23 giugno 2008

[3] Cassazione civile, sez. II, 14 giugno 2007, n. 13976 e Cassazione civile, sez. II, 11 gennaio 2006, n. 218.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
Testo derivante dal corso "ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO DI UN UFFICIO SANZIONI AMMINISTRATIVE AMBIENTALI DOPO L'ENTRATA IN VIGORE DEL NUOVO TESTO UNICO: GUIDA PRATICA ALL'ISTRUTTORIA DEL PROCEDIMENTO SANZIONATORIO AMBIENTALE" a cura della Dott.ssa Stefania Pallotta - da svolgersi in house presso pubbliche amministrazioni.
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Cassazione civile, sez. II, 28 maggio 2008, n. 14024

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE SECONDA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. MENSITIERI Alfredo - Presidente -

Dott. MAZZIOTTI DI CELSO Lucio - Consigliere -

Dott. SCHERILLO Giovanna - Consigliere -

Dott. BUCCIANTE Ettore - Consigliere -

Dott. DE CHIARA Carlo - rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

sentenza

sul ricorso proposto da:

Provincia di Alessadria in persona del Presidente Dott. P.F. rappresentata e difesa dagli avv.ti VELIA Alberto e prof. Francesco D'Alaya Valva ed elettivamente domiciliata presso il secondo in ROMA viale Parioli 43

- ricorrente -

contro

F.G.;

- intimato -

avverso la sentenza del Giudice di pace di Serravalle Scrivia n. 43/04 depositata il 13 maggio 2004;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del

07/03/08 dal Consigliere Dott. Carlo DE CHIARA;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott.

RUSSO Libertino Alberto, che ha concluso per l'accoglimento del primo motivo di ricorso, assorbito il secondo.

Fatto

Il sig. F.G. propose opposizione, ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 22, al verbale elevato nei suoi confronti il 13 agosto 2003 dalla Polizia stradale per la violazione del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, artt. 15

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
Testo derivante dal corso "ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO DI UN UFFICIO SANZIONI AMMINISTRATIVE AMBIENTALI DOPO L'ENTRATA IN VIGORE DEL NUOVO TESTO UNICO: GUIDA PRATICA ALL'ISTRUTTORIA DEL PROCEDIMENTO SANZIONATORIO AMBIENTALE" a cura della Dott.ssa Stefania Pallotta - da svolgersi in house presso pubbliche amministrazioni.
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

e 52 (tenuta irregolare del formulario di identificazione dei rifiuti e tenuta incompleta dei registri di carico e scarico dei rifiuti pericolosi).

Nella contumacia della Provincia di Alessandria, l'adito Giudice di pace di Serravalle Scrivia accolse l'opposizione.

La Provincia di Alessandria ricorre quindi per due mootivi. L'intimato sig. F. non svolge difese in questa sede.

Diritto

1 - Con il primo motivo di ricorso, denunciando la violazione e falsa applicazione della L. n. 689 del 1981, artt. 1, comma 3, artt. 22 e 23, la ricorrente deduce che l'opposizione avrebbe potuto essere proposta soltanto avverso l'ordinanza-ingiunzione conseguente al verbale, e non avverso quest'ultimo, e chiede pertanto cassarsi senza rinvio la sentenza impugnata,

2. – Il motivo è fondato, alla luce del constante orientamento di questa Corte, secondo cui il giudizio di opposizione disciplinato dalla L. n. 689 del 1981, artt. 22 e 23 , va instaurato contro il provvedimento che applica la sanzione amministrativa; onde non è ammissibile il ricorso giurisdizionale proposto avverso il processo verbale di accertamento e contestazione della violazione amministrativa (art. 13 e 14 Legge cit.), prima che sia emanata l'ordinanza-ingiunzione prevista dall'art. 18 della medesima legge.

Infatti, nel procedimento delineato dalla L. n. 689 del 1981 – a differenza che in quello delineato dal codice della strada – la contestazione del verbale di accertamento non è idonea a costituire titolo per la determinazione e la riscossione della sanzione, la quale deve essere in ogni caso determinata dal successivo provvedimento sanzionatorio (Cass. 6485/2000 e successive conformi).

Il vizio così riscontrato comporta la cassazione senza rinvio della sentenza impugnata.

3. – resta in ciò assorbito il secondo, subordinato motivo di ricorso.

4. – Le spese del giudizio di legittimità, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza, mentre non vi è luogo a provvedere su quelle del giudizio di merito, non essendosi l'amministrazione avvalsa di patrocinio professionale.

P.Q.M.

La Corte accoglie il primo motivo di ricorso, dichiara assorbito il secondo, cassa senza rinvio la sentenza impugnata econdanna l'intimato alle spese del giudizio di legittimità, liquidate in euro 700,00, di cui 600,00 per onorari,oltre alle spese generali ed accessori di legge..
Così deciso in Roma, il 7 marzo 2008.
Depositato in Cancelleria il 28 maggio 2008

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
Testo derivante dal corso "ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO DI UN UFFICIO SANZIONI AMMINISTRATIVE AMBIENTALI DOPO L'ENTRATA IN VIGORE DEL NUOVO TESTO UNICO: GUIDA PRATICA ALL'ISTRUTTORIA DEL PROCEDIMENTO SANZIONATORIO AMBIENTALE" a cura della Dott.ssa Stefania Pallotta - da svolgersi in house presso pubbliche amministrazioni.
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248