



**Sanzioni amministrative ambientali - Potestà sanzionatoria degli Enti locali:  
il vuoto legislativo ricade sulle ordinanze ingiunzione emesse medio tempore**

*A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta*

**DOCUMENTI**

**2010**

**INformazione**

L'annosa questione della compatibilità con il principio della riserva di legge delle violazioni amministrative introdotte da regolamenti comunali o provinciali torna in auge con la sentenza della Suprema Corte di Cassazione civile, Sez. II, 10 settembre 2009, n. 19571. La storica disputa sulla titolarità della potestà sanzionatoria da parte degli Enti locali, che ormai sembrava superata dal dato di diritto positivo con l'introduzione (ad opera della legge 16 gennaio 2003, n. 3) dell'art. 7 *bis* nell'originario testo del D.Lgs. 267/2000, spiega i suoi ultimi pericolosi colpi di coda: secondo la giurisprudenza di legittimità sono da considerarsi nulle le ordinanze ingiunzione emesse da Comuni e Province per le violazioni dei propri regolamenti commesse dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 267/2000 e prima dell'entrata in vigore legge n. 3/2003, poiché *medio tempore* gli Enti territoriali minori erano privi di potere sanzionatorio.

Il contesto ordinamentale che fa da sfondo alla vicenda è rappresentato dall'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689, che testualmente prevede che nessuno possa essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge entrata in vigore prima della commissione della violazione.

Tuttavia, la riserva di legge posta dal citato art. 1 non è mai stata letta come esclusione delle fonti normative secondarie dal campo amministrativo punitivo. Infatti, in un sistema informato al principio della riserva legislativa in campo sanzionatorio, residua comunque una possibilità per gli Enti locali di introdurre sanzioni amministrative con propria fonte regolamentare, a condizione che tale facoltà sia prevista da altra norma primaria: in questa prospettiva, sul piano della gerarchia delle fonti il menzionato art. 1 della legge n. 689/1981 è un precetto generale derogabile da successive norme primarie o comunque compatibile con previgenti norme legislative di carattere speciale.

Nella vigenza del vecchio Testo Unico della legge comunale e provinciale R.D. 3 marzo 1934 n. 383, l'art. 106 di tale regio decreto stabiliva che "quando la legge non disponga altrimenti, le contravvenzioni alle disposizioni dei regolamenti comunali sono punite con la sanzione amministrativa fino a lire 1.000.000", ponendosi quale norma primaria autorizzatrice del potere degli Enti locali di irrogare sanzioni amministrative per la violazione di regolamenti di Comuni e Province.

Sul descritto quadro normativo era successivamente intervenuto il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, adottato con il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, il cui art. 274 aveva abrogato gli artt. 106 e seguenti del vecchio testo unico del 1934.<sup>1</sup>

In presenza di questo vuoto normativo, si era così aperta una disputa sulla compatibilità di disposizioni regolamentari di contenuto sanzionatorio con la riserva di legge enunciata dall'art. 1 della legge n. 689/1981.

---

<sup>1</sup> La previgente legge 8 giugno 1990, n. 142 - Ordinamento delle autonomie locali, sebbene avesse determinato l'abrogazione della gran parte delle disposizioni del testo unico del 1934, non aveva apportato modifiche in tema di potestà sanzionatoria degli enti locali, facendo espressamente salvi gli artt. 106 e seguenti del T.U. della legge comunale e provinciale del 1934.



Le posizioni divergenti sull'argomento avevano coinvolto i massimi livelli istituzionali. Da una parte, il Ministero dell'Interno con la risoluzione del 7 marzo 2001, nel tentativo di difendere l'abrogazione disposta dal Governo con il decreto legislativo delegato n. 267/2000, aveva ritenuto che il decreto legislativo n. 267/2000 non avesse determinato il venire meno della possibilità di prevedere, in sede di regolamento, la capacità sanzionatoria dell'ente locale: secondo la ricostruzione prospettata dal Viminale, il peculiare potere regolamentare delle autonomie locali in materia amministrativa sanzionatoria continuava a trovare comunque la propria fonte nell'art. 7 del D.Lgs. n. 267/2000, avente ad oggetto la generale la potestà regolamentare degli Enti locali.

Di diverso avviso il Consiglio di Stato con il parere n. 885, espresso il 17 ottobre 2001. Nell'impostazione del Consiglio di Stato in funzione consultiva il titolo in base al quale gli Enti locali esercitavano il loro potere sanzionatorio tramite fonte regolamentare era rappresentato proprio dall'ormai abrogato art. 106 del Testo Unico della legge comunale e provinciale del 1934. Una volta soppressa questa norma, era venuta a mancare la base giuridica per l'esercizio di tale potestà regolamentare in materie riservate alla legge dall'art. 23 della Costituzione e dall'art. 1 della legge n. 689/1981.

Come già segnalato, il dibattito era stato messo a tacere dall'entrata in vigore della legge 16 gennaio 2003, n. 3, il cui art. 16 aveva aggiunto l'art. 7 bis alle originarie previsioni del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Testualmente, la nuova disposizione impone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria (da 25 a 500 Euro) per le violazioni dei regolamenti comunali e provinciali.

In questo modo, per le violazioni commesse in data successiva all'entrata in vigore dell'art. 7 bis del D.Lgs. 267/2000 finisce col perdere rilevanza il problema della compatibilità con la riserva di legge delle sanzioni amministrative previste dai regolamenti degli enti locali per le infrazioni delle proprie norme: per effetto dell'art. 7 bis del decreto n. 267/2000, la potestà sanzionatoria degli enti territoriali minori torna ad avere un fondamento normativo di rango primario, tale da superare le possibili censure di incompatibilità con l'art. 1 della legge n. 689/1981. Proprio la mediazione della norma di rango primario rappresentata dal nuovo art. 7 bis del decreto 267/2000 consente agli enti locali di introdurre sanzioni amministrative per la violazione dei precetti contenuti nei propri regolamenti, senza con ciò violare il principio di legalità vigente in materia di illeciti amministrativi.

*Quid iuris* per le violazioni commesse prima della novella normativa introdotta dall'art. 7 bis del D.Lgs. 267/2000, ma dopo l'abrogazione dell'art. 106 del Testo Unico della legge comunale e provinciale del 1934? La soluzione prospettata dalla Cassazione civile con la pronuncia 10 settembre 2009, n. 19571 trae le fisiologiche conclusioni dell'illustrata evoluzione normativa.

Dopo l'entrata in vigore dell'art. 274 del D.Lgs. 267/2000 e prima dell'aggiunta dell'art. 7 bis del medesimo decreto, gli Enti territoriali minori erano privi del potere sanzionatorio per le violazioni dei propri regolamenti. Tanto vero che lo stesso legislatore, resosi conto del vuoto legislativo determinato dall'abrogazione dell'art. 106 del R.D. n. 383/1934, ha poi provveduto con la legge n. 3/2003 a inserire l'art. 7 bis nell'originario testo del D.Lgs. n. 267/2000.

Peraltro, tale ultima disposizione non è applicabile *ratione temporis* alle violazioni commesse anteriormente alla sua entrata in vigore.

In conclusione, in assenza di una norma di rango legislativo e contenuto corrispondente all'abrogato art. 106 del R.D. 383/1934 e al successivo art. 7 *bis* del D.Lgs. 267/2000, si è determinato un vuoto normativo in materia di sanzioni amministrative previste da fonti normative secondarie di Comuni e Province, con conseguente nullità delle ingiunzioni emesse dagli Enti locali per le violazioni dei rispettivi regolamenti commesse dopo l'abrogazione del vecchio art. 106 del R.D. n. 383/1934 e prima dell'introduzione del citato art. 7 *bis* del decreto legislativo n. 267/2000.<sup>2</sup>

Stefania Pallotta

*Publicato il 1 gennaio 2010*

*In calce riportiamo la motivazione integrale della pronuncia in commento*

---

<sup>2</sup> In senso conforme, Cassazione civile, Sez. II, 26 marzo 2009, n. 7371.



Cass. civ. Sez. II, 10-09-2009, n. 19571

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

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. SETTIMI Giovanni - Presidente

Dott. MIGLIUCCI Emilio - Consigliere

Dott. PARZIALE Ippolito - rel. Consigliere

Dott. D'ASCOLA Pasquale - Consigliere

Dott. DE CHIARA Carlo - Consigliere

ha pronunciato la seguente:

sentenza

sul ricorso proposto da:

STUDIO GAMMA SRL in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA TUSCOLANA 16, presso lo studio degli avvocati CARAVELLA RAFFAELE e DE' RUGGIERO EMILIANO (avviso postale Corso Aldo Moro n. 210 - 81055 Santa Maria Capua Vetere -

CE), che la rappresentano e difendono, giusta mandato e procura speciale a margine del ricorso;

- ricorrente -

contro

**© Copyright riservato [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com) - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata**

*E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)*

COMUNE DI CASERTA, SETTORE SVILUPPO ECONOMICO - ATTIVITA' PRODUTTIVE, DEPENALIZZAZIONE E COMMERCIO;

- intimato -

avverso la sentenza n. 6811/2005 del GIUDICE DI PACE di CASERTA del 31.10.05, depositata il 12/12/2005;

udita la relazione della causa svolta nella Camera di consiglio del 24/03/2009 dal Consigliere Relatore Dott. PARZIALE Ippolisto;

udito per il ricorrente l'Avvocato Luigi Arnaldo Zappala (per delega avv. Raffaele Caravella) che si riporta agli scritti;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. LO VOI Francesco, che nulla osserva rispetto alla relazione scritta.

#### Svolgimento del processo - Motivi della decisione

La società Studio Gamma S.r.l. impugna la sentenza n. 6811 del 2005 del Giudice di Pace di Caserta depositata il 12 marzo 2005 e notificata il 19 maggio 2006 con la quale veniva respinta la sua opposizione all'ordinanza ingiunzione n. 67 del 2004 emessa dal dirigente del settore sviluppo economico, attività produttive Caserta, n. (OMISSIS).

L'odierna ricorrente era stata sanzionata per la somma complessiva di Euro 514,74 per aver installato cartelloni pubblicitari con verbale di accertamento n. (OMISSIS) elevato dalla Polizia municipale di (OMISSIS) in relazione alla violazione dell'art. 1, titolo 4<sup>^</sup> del piano generale degli impianti adottato con Delib. comunale n. 132 del 14 dicembre 2001.

Secondo l'amministrazione l'odierno ricorrente aveva violato contemporaneamente al *D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 23, comma 4* e l'art. 13 del regolamento comunale, punibile con applicazione delle specifiche norme introdotte con i *D.Lgs. 18 dicembre 1997, n. 471, D.Lgs. 18 dicembre 1997, n. 472 e D.Lgs. 18 dicembre 1997, n. 473*.

Il Giudice di Pace respingeva l'opposizione, ritenendo correttamente irrogata la sanzione prevista dall'art. 13 del regolamento comunale.

L'odierna ricorrente articola due motivi di ricorso.



Col primo deduce violazione e falsa applicazione dei criteri procedurali di legge per violazione e falsa applicazione del *R.D. n. 383 del 1934, artt. 106 e 107*, nonché del *D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 274* e della *L. n. 3 del 2003*. Sostiene la ricorrente che la sanzione era stata irrogata in carenza di potestà sanzionatoria da parte del Comune per essere stati abrogato il *R.D. 3 marzo 1934, n. 383, artt. 106 e 107 T.U. leggi comunali e provinciali*, che affidavano ai Comuni e le Province la potestà sanzionatoria in materia amministrativa. Tale abrogazione è conseguente al *D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 274* (testo unico degli enti locali) che aveva determinato un vuoto normativo colmato soltanto con l'approvazione della *L. n. 3 del 2003* che, con l'art. 16, aveva aggiunto l'articolo 7-bis al testo unico surrichiamato, reintroducendo la potestà sanzionatoria in capo alle Comuni e alle Province.

Col secondo motivo deduce "omessa, insufficiente e/o contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia, prospettata dalle parti o rilevabile d'ufficio, in relazione all'*art. 360 c.p.c., n. 5*" in ordine all'illegittimità, sotto vari profili, denunciata dell'ordinanza ingiunzione.

Osserva il ricorrente che il Giudice di Pace non aveva dato alcuna motivazione in ordine alle illegittimità dell'ordinanza ingiunzione tempestivamente dedotte e relative alla carenza di potestà sanzionatoria per difetto di legge che tale potere attribuiva ai Comuni, alla adozione del sistema sanzionatorio prima della regolamentazione della materia cui esso faceva riferimento, alla illegittima determinazione dell'importo della sanzione.

Aggiunge ancora la ricorrente, sotto il profilo dell'omessa motivazione, il rilievo secondo il quale il Giudice di Pace non aveva fornito alcuna indicazione in ordine all'eccepito difetto di legittimazione passiva dell'odierno ricorrente.

Parte intimata non ha svolto attività difensiva in questa sede.

Attivatasi procedura *ex art. 375 c.p.c.*, il Procuratore Generale invia requisitoria scritta nella quale conclude per la trattazione del ricorso in pubblica udienza.

Occorre rilevare che tali conclusioni della Procura Generale non ostano alla pronuncia in Camera di consiglio. Infatti, l'inammissibilità della pronuncia in Camera di consiglio è ravvisabile solo ove la Corte ritenga che non ricorrano le ipotesi di cui all'*art. 375 c.p.c.*, commi 1 e 2, oppure emergano condizioni incompatibili con una trattazione abbreviata. In tali casi la causa deve essere rinviata alla pubblica udienza. Nel caso in cui, invece, la Corte ritenga, come nella specie, che la decisione del ricorso presenta aspetti di evidenza compatibili con l'immediata decisione, può pronunciarsi la manifesta infondatezza o la manifesta fondatezza dell'impugnazione, anche ove le conclusioni del pubblico ministero siano, all'opposto, per la trattazione in pubblica udienza (Cass. 2007 n. 23842; Cass. 2007, n. 1255).

Il ricorso è fondato e va accolto.

Va innanzitutto premesso che il principio della riserva di legge fissato nella materia delle sanzioni amministrative dalla *L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 1* impedisce che l'illecito amministrativo e la relativa sanzione siano introdotti direttamente da fonti normative secondarie: la norma non esclude, tuttavia, che i precetti della legge, sufficientemente individuati, siano eterointegrati da norme regolamentari, in virtù della particolare tecnicità della dimensione in cui le fonti secondarie sono destinate ad operare.

Nel caso di violazioni del regolamento comunale, la potestà sanzionatoria dell'ente territoriale trovava fonte nell'art. 106 della legge comunale e provinciale (*R.D. n. 383 del 1934*), che sanzionava le contravvenzioni alle disposizioni dei regolamenti comunali che non trovassero la loro sanzione in altre espresse disposizioni legislative. Tale norma non era stata abrogata per effetto dell'entrata in vigore della *L. n. 689 del 1981, art. 1*.

Peraltro, va considerato che il *R.D. n. 383 del 1934* è stato abrogato, insieme ad altre disposizioni normative, dal *D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 274* in data anteriore a quella in cui è stata accertata l'infrazione impugnata con conseguente carenza di potere sanzionatoria dell'Amministrazione.

Infatti, l'art. 275 (norma finale) recita: "salvo che sia diversamente previsto dal presente decreto e fuori dei casi di abrogazione per incompatibilità, quando leggi, regolamenti, decreti, od altre norme o provvedimenti, fanno riferimento a disposizioni espressamente abrogate dagli articoli contenuti nel presente capo, il riferimento si intende alle corrispondenti disposizioni del presente testo unico, come riportate da ciascun articolo". La norma ha inteso evidentemente stabilire che, nel caso in cui delle fonti normative facciano rinvio a disposizioni previste dai testi abrogati dal *D.Lgs. n. 267 del 2000*, tale rinvio debba intendersi riferito alle corrispondenti disposizioni che, in quanto siano state recepite e riprodotte nel citato *D.Lgs. n. 267 del 2000*, ("in quanto riportate da ciascun articolo") siano perciò tuttora vigenti, senza considerare l'illogicità di ipotizzare che il legislatore abbia ritenuto vigenti disposizioni normative, che nell'articolo precedente aveva invece dichiarato di abrogare. Ed invero, lo stesso legislatore, resosi conto del vuoto legislativo verificatosi per effetto dell'abrogazione del *R.D. n. 383 del 1934, art. 106* ha poi provveduto con la *L. 16 gennaio 2003, n. 3, art. 16* ad inserire, dopo l'art. 7 di cui al *D.Lgs. n. 267 del 2000*, l'art. 7 bis (sanzioni amministrative) che recita: "salvo diversa disposizione di legge, per le violazioni delle disposizioni dei regolamenti comunali e provinciali si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da Euro 25,00 a Euro 500,00".

Tale norma, introdotta in tempo successivo alla commissione delle violazioni oggetto delle ingiunzioni impugnate non era *ratione temporis* applicabile alla specie: all'epoca il Comune era privo di potere sanzionatorio, sicché devono ritenersi nulle le ordinanze emesse dal Comune.

La sentenza va cassata.



Non essendo necessari ulteriori accertamenti, la causa va decisa nel merito ai sensi dell'art. 384 c.p.c. e va accolta l'originaria opposizione e devono essere annullate le ingiunzioni opposte.

Le spese seguono la soccombenza.

**P.Q.M.**

LA CORTE Accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, accoglie l'originaria opposizione ed annulla le ingiunzioni opposte. Condanna la parte intimata alle spese di giudizio, liquidate in complessivi Euro 400,00 per onorari e 200,00 per spese, oltre accessori di legge.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio, il 24 marzo 2009.

Depositato in Cancelleria il 10 settembre 2009.



**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](mailto:redazione@dirittoambiente.net)**