

## **Sanzioni amministrative in materia di cave:**

### **le opposizioni alle ordinanze-ingiunzione rientra nella giurisdizione del giudice ordinario**

*A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta*

Le controversie relative alle sanzioni amministrative in materia di gestione delle cave rientrano nella cognizione del giudice ordinario e non del giudice amministrativo: pronunciandosi sulla delicata questione del riparto della giurisdizione in caso di opposizione alle ordinanze-ingiunzione per violazioni della disciplina delle cave, così si è espressa la Corte di Cassazione a Sezioni Unite con la sentenza del 2 luglio 2008, n. 18040. Sull'argomento si erano in precedenza alternati due orientamenti della giurisprudenza di legittimità: da una parte, un filone giurisprudenziale, di cui è capofila la sentenza delle Sezioni Unite 19 aprile 2004, n. 7374, che affermava la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo; dall'altra parte, un diverso indirizzo, rappresentato dalla pronuncia delle Sezioni Unite 4 luglio 2006, n. 15222, secondo cui tali controversie rientravano nella giurisdizione del giudice ordinario.

Prima di illustrare il contenuto della recente decisione n. 18040/2008, esaminiamo quali sono le ragioni a sostegno dei due contrastanti orientamenti della Suprema Corte di Cassazione.

La corrente giurisprudenziale<sup>1</sup> secondo cui il giudizio di opposizione alle ordinanze-ingiunzione relative a illeciti amministrativi compiuti nell'esercizio di un'attività estrattiva di materiali di una cava rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo si basa sul disposto dell'art. 34 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80. Nella sua originaria formulazione, la norma prevedeva la devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo di tutte le controversie aventi ad oggetto gli atti, i provvedimenti e i comportamenti delle amministrazioni pubbliche in materia di urbanistica ed edilizia. Il successivo secondo comma del medesimo articolo 34 precisava che agli effetti del decreto legislativo n. 80/1998 la materia urbanistica concerne tutti gli aspetti dell'uso del territorio. Come vedremo, sull'iniziale testo dell'art. 34 è intervenuta a

---

<sup>1</sup> Cassazione civile, Sezioni Unite, 19 aprile 2004, n. 7374; da ultimo, in senso conforme, Cassazione civile, Sezioni Unite, ord. 12 marzo 2008, n. 6525.

più riprese la Corte costituzionale con sentenze di accoglimento riduttive. Inoltre, va rilevato che, prima della parziale declaratoria di incostituzionalità, il testo originario dell'art. 34 era stato sostituito dall'art. 7, 1° comma lettera b) della legge 21 luglio 2000, n. 7, con sostanziale conferma del suo contenuto.

A fronte del descritto quadro normativo, la sentenza delle Sezioni Unite n. 7374/04 affermava anche per le opposizioni ai provvedimenti applicativi di sanzioni amministrative pecuniarie relativi alla gestione delle cave la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Infatti, l'attività estrattiva costituita dalla coltivazione di una cava senz'altro attiene alla "materia urbanistica" come delineata dall'art. 34 del D.Lgs. 80/98: incidendo sulla materiale consistenza del territorio mediante una trasformazione dell'assetto geomorfologico del suolo, essa si risolve in un "uso del territorio" riconducibile al disposto del 2° comma dell'art. 34 del D.Lgs. 80/1990 (novellato dall'art. 7 della legge n. 205/2000). Né osterebbe all'applicabilità del citato art. 34 la previsione contenuta nell'art. 22 *bis* della legge n. 689/1981, introdotto dall'art. 98 del D.Lgs. n. 507/1999: invero, il richiamato art. 22 *bis*, dopo aver sancito che le opposizioni ad ordinanze-ingiunzione rientrano nella cognizione del Giudice di pace, al 2° comma lettera c) riserva alla giurisdizione del Tribunale la materia dell'urbanistica ed edilizia; tuttavia, l'ultimo comma del medesimo articolo fa comunque salve le competenze stabilite da diverse disposizioni di legge, tra le quali rientrerebbe anche il previgente art. 34 del D.Lgs n. 80/1998.

In contrasto con l'indirizzo appena illustrato, si pone la diversa ricostruzione contenuta nella sentenza della Cassazione a Sezioni Unite 4 luglio 2006, n. 15222, i cui esiti interpretativi risultano oggi confermati anche dalla decisione 2 luglio 2008, n. 18040.

Fa da sfondo alla vicenda l'intervenuta giurisprudenza della Corte costituzionale. Infatti, con la sentenza 5-6 luglio 2004, n. 204, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, 1° comma del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, come sostituito dall'art. 7, lettera b, della legge 21 luglio 2000, n. 205, nella parte in cui prevede che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi per oggetto "gli atti, i provvedimenti e i comportamenti" anziché "gli atti e i provvedimenti" delle pubbliche amministrazioni e dei soggetti alle stesse equiparati, in materia urbanistica ed edilizia. Il giudice delle leggi precisa che: «Il vigente l'art. 103 della Costituzione non ha conferito al legislatore ordinario una assoluta ed incondizionata discrezionalità nell'attribuzione al giudice amministrativo di materie devolute alla sua giurisdizione esclusiva, ma gli ha conferito il potere di indicare "particolari materie" nelle quali "la tutela nei confronti della pubblica amministrazione" investe "anche" diritti soggettivi».<sup>2</sup> Dunque, la norma

---

<sup>2</sup> Testualmente, la già citata C.C., n. 204/2004; si veda anche Corte Costituzionale, 11 maggio 2006, n. 191.

costituzionale preclude al legislatore ordinario di attribuire alla giurisdizione amministrativa esclusiva “blocchi di materie”, poiché in tal modo verrebbe a mancare quel rapporto di *species a genus* che l’art. 103 della Carta fondamentale esige allorché contempla come “particolari” le materie che possono essere devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Nel mese di luglio del 2004, la Corte costituzionale è tornata nuovamente sul punto con la sentenza 13-28 luglio 2004, n. 281, dichiarando l’illegittimità costituzionale dell’art. 34 del D.Lgs. n. 80/1998 nella parte in cui il decreto legislativo n. 80 del 1998: «Eccedendo dai limiti della delega, ha devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutta la materia dell'edilizia e dell'urbanistica, e non si è limitato ad estendere la giurisdizione amministrativa - nei limiti in cui essa, in base alla disciplina vigente, già conosceva di quella materia, sia a titolo di legittimità che in via esclusiva - alle controversie concernenti i diritti patrimoniali consequenziali, ivi comprese quelle relative al risarcimento del danno».

Ad ogni modo, anche successivamente alle illustrate pronunce della Corte Costituzionale, si continuano comunque a rinvenire decisioni della giurisprudenza di legittimità secondo cui l’opposizione alle ordinanze-ingiunzione rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. In tal senso, si segnala la recente ordinanza della Seconda Sezione Civile della Cassazione 12 marzo 2008, n. 6525, ove in particolare si legge che la parziale dichiarazione di incostituzionalità dell’art. 34 del D.Lgs. 80/1998 ad opera della sentenza n. 204/04 della Corte Costituzionale, che ha espunto dal testo normativo i “comportamenti” della p.a., non ha rilievo ai fini delle controversie caratterizzate dall’impugnativa di un provvedimento irrogativo della sanzione amministrativa.

Di tutt’altro avviso la precedente citata sentenza n. 15222/2006, resa dalla Suprema Corte di Cassazione a Sezioni Unite: secondo tale impostazione, a seguito degli interventi riduttivi della Corte costituzionale è venuta meno la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia urbanistica, con la sola esclusione dei campi già devoluti nella cognizione del g.a. come estensione della giurisdizione generale di legittimità. Pertanto, le opposizioni alle ordinanze-ingiunzione applicative di sanzioni relative ad attività estrattiva sono attribuite alla cognizione del giudice ordinario, poiché le violazioni amministrative in materia di gestione delle cave non sono annoverate tra i campi che già rientravano nella giurisdizione del g.a., in quanto la situazione giuridica soggettiva del destinatario del provvedimento sanzionatorio ha comunque la consistenza di diritto soggettivo perfetto.

A tale pronuncia seguono cronologicamente due ordinanze interlocutorie del 10 luglio 2007 nn. 15350 e 15351 di rinvio a nuovo ruolo e richiesta all’ufficio del Massimario e del Ruolo della Corte di una relazione di approfondimento e precisazione alla luce delle incertezze interpretative riscontrate.

Questo l'intricato scenario in cui si colloca la sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione 2 luglio 2008, n. 18040, dichiarativa della giurisdizione del giudice ordinario sulle controversie relative alle sanzioni amministrative in materia di cava.

Nella citata decisione, la Suprema Corte afferma la giurisdizione del g.o. sulla base di una serie di rilievi argomentativi: presupposto di partenza è il dato normativo rappresentato dall'art. 22 *bis* della legge 24 novembre 1981, n. 689, che in generale attribuisce l'intera materia delle sanzioni amministrative alla giurisdizione del giudice ordinario. In difformità rispetto all'interpretazione elaborata dalla giurisprudenza di legittimità con la sentenza n. 7374/2004, con la pronuncia n. 18040/08 la Suprema Corte esclude che la devoluzione di tali controversie al giudice amministrativo possa derivare dal congiunto disposto della clausola di salvezza contenuta nell'ultimo comma dell'art. 22 *bis* della legge n. 689/1981 (che fa salve le competenze stabilite da diverse disposizioni di legge) e dell'art. 34 del D.Lgs. n. 80/1998 (che a sua volta prevede la giurisdizione esclusiva del g.a. su tutte le controversie aventi ad oggetto gli atti e i provvedimenti delle amministrazioni pubbliche in materia di urbanistica): da una parte, la sottrazione alla giurisdizione del giudice ordinario delle opposizioni a sanzioni amministrative in materia urbanistica avrebbe necessitato di una previsione espressa, che non si può individuare nella formulazione generica del citato articolo 34 del decreto legislativo n. 80/98; peraltro, va sottolineato che altrimenti la lettera c) del 2° comma dell'art. 22 *bis* della legge n. 689/1981 (con rinvio alla competenza del Tribunale ordinario per tutte le sanzioni amministrative in materia urbanistica) sarebbe una norma *inutiliter data*, considerata la previgenza dell'art. 34 del D.Lgs. n. 80 rispetto all'art. 22 *bis* della legge n. 689/1981 introdotto dal D.Lgs. 30 dicembre 1999, n. 507.

Sotto altro profilo, riprendendo una linea argomentativa già espressa nella sentenza n. 15222/2006, le Sezioni Unite ribadiscono che in *subiecta materia* non sussiste nemmeno la tradizionale ragione che induce il legislatore a prevedere ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo: infatti, il ricorso a forme di giurisdizione esclusiva si giustifica con la difficoltà di distinguere in relazione alle singole controversie gli aspetti concernenti diritti soggettivi dai profili riguardanti interessi legittimi; invece, con riferimento alle opposizioni a sanzioni amministrative un simile intreccio non sussiste, poiché la situazione giuridica soggettiva del trasgressore assume la consistenza di diritto soggettivo perfetto.

In ultimo, riconducendosi alla recente giurisprudenza costituzionale più volte evocata, la Suprema Corte precisa che le disposizioni attributive di giurisdizione esclusiva, in quanto norme eccezionali, vanno interpretate in modo restrittivo.

In conclusione, con la sentenza n. 18040/2008, le Sezioni Unite giungono a una rimeditazione della

questione della giurisdizione nelle cause di opposizione ad ordinanze-ingiunzione per violazioni compiute nell'esercizio di un'attività estrattiva di materiali di una cava, affermando la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario. A ribadire come questa interpretazione rappresenti una svolta decisiva della giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione in argomento, si segnala che il medesimo giorno 2 luglio 2008 sono seguite altre due decisioni n. 18041 e n. 18042 di tenore identico alla sentenza in commento.

Stefania Pallotta

*Pubblicato il 29 luglio 2008*

*Pubblichiamo in calce la motivazione della sentenza della Cassazione*

**“Diritto all'ambiente” promuove il dibattito sui grandi temi di diritto ambientale**

Volete esprimere la vostra opinione sull'argomento oggetto di questo articolo? Avete esperienze operative, sentenze, casi di interesse generale da proporre pro o contro la tesi qui sostenuta? Volete comunque interloquire con l'autore su tale tema, **senza però chiedere consigli o consulenze**? Scrivete – citando questo articolo - una mail a: [lamiaopinione@dirittoambiente.net](mailto:lamiaopinione@dirittoambiente.net)

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

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. CARBONE Vincenzo - Primo Presidente

Dott. VELLA Antonio - Presidente di sezione

Dott. TRIOLA Roberto Michele - rel. Consigliere

Dott. CICALA Mario - Consigliere

Dott. FINOCCHIARO Mario - Consigliere

Dott. SALVAGO Salvatore - Consigliere

Dott. AMATUCCI Alfonso - Consigliere

Dott. TRAVAGLINO Giacomo - Consigliere

Dott. TIRELLI Francesco - Consigliere

ha pronunciato la seguente:

sentenza

sul ricorso proposto da:

C.T., nella qualità di legale rappresentante della \*\*\*\*\* S.R.L., elettivamente domiciliata in ROMA, \*\*\*\*\* presso lo studio dell'avvocato \*\*\*\*\*, che la rappresenta e difende, giusta delega a margine del ricorso;

- ricorrente -

contro

REGIONE CAMPANIA;

- intimata -

avverso la sentenza n. 157/05 del Tribunale di SANT'ANGELO DEI LOMBARDI, depositata il 07/04/05;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 10/06/08 dal Consigliere Dott. Roberto Michele TRIOLA;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. MARTONE Antonio che ha concluso per l'a.g.o.;  
accoglimento del ricorso.

#### **Motivi della decisione**

Va preliminarmente chiarito che il problema di quali possano essere, ad altri fini, i rapporti tra urbanistica e governo del territorio, ovvero se l'urbanistica rientri nel più ampio concetto di governo del territorio oppure l'urbanistica abbia una sua autonomia rispetto al governo del territorio, non si pone ai fini della delimitazione del campo di applicazione del D.Lgs. n. 80 del 1998, art. 34 il cui comma 2 espressamente stabilisce che "Agli effetti del presente decreto, la materia urbanistica concerne tutti gli aspetti dell'uso del territorio".

Ciò significa, poi, che la questione se, in astratto, la disciplina dell'attività estrattiva, per quanto riguarda le cave, rientri nel campo dell'edilizia o dell'urbanistica, è irrilevante, dal momento che non può dubitarsi che rientri nel campo dell'uso del territorio, che, quanto meno per quanto riguarda le controversie nascenti da atti e provvedimenti della p.a., per il disposto dell'art. 34, comma 2 cit., è parificato all'urbanistica ai fini della attribuzione alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Il problema si pone, invece, per quanto riguarda la giurisdizione nelle cause di opposizione ad ordinanza-ingiunzione di pagamento emessa per violazione della disciplina in materia di cave.

Sulla questione è intervenuta inizialmente la sentenza di queste Sezioni unite 19 aprile 2004 n. 3474, la quale, premesso che il discrimine, ai fini della giurisdizione, ai sensi dell'art. 34 cit., è costituito dalla "materia" nella quale l'atto o il provvedimento incide, ha affermato che alla applicabilità di tale disposizione non osterebbe il rilievo che la legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 22 *bis* introdotto dal D.Lgs. n. 507 del 1999, art. 98 nel ripartire la competenza tra giudice di pace e tribunale, in tema di opposizione di cui all'art. 22, prevede, nel comma 2, lett. c), che l'opposizione

7

va proposta davanti al tribunale quando la sanzione è stata applicata per una violazione concernente disposizioni in materia "urbanistica ed edilizia". Ed infatti il citato art. 22 - bis, u.c. dispone che restano salve le competenze stabilite da diverse disposizioni di legge. E tra queste va certamente compreso il previgente art. 34 (poi sostituito, con sostanziale conferma del contenuto) dalla successiva L. n. 205 del 2000, art. 7. Concetti analoghi sono stati espressi successivamente dalle ordinanze 12 marzo 2008 n. 6525 e 10 luglio 2007 n. 15350.

Di parere opposto è stata l'ordinanza 4 luglio 2006 n. 15222, per la quale, a seguito della sentenza della Corte costituzionale 6 luglio 2004 n. 204, è caduta l'attribuzione al giudice amministrativo della giurisdizione esclusiva in tale materia, salvo che, come estensione della giurisdizione generale di legittimità, nei campi in cui essa preesisteva: campi tra i quali non è compreso quello delle violazioni amministrative, poiché la situazione giuridica soggettiva di chi deduce di essere stato sottoposto a sanzione in casi o in modi non stabiliti dalla legge, ha comunque consistenza di diritto "perfetto".

A tale impostazione si è replicato, nell'ordinanza 10 luglio 2007, cit., con la quale è stata chiesta una relazione all'Ufficio del Massimario sul problema, che la previsione di giurisdizione esclusiva amministrativa comporta, pacificamente, che il riparto della giurisdizione tra giudice amministrativo e ordinario non deve avvenire sulla base della consistenza della situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio (interesse legittimo o diritto soggettivo), ma esclusivamente in base all'inerenza della controversia alla materia devoluta dalla legge alla competenza del giudice amministrativo (nei limiti in cui ciò è consentito dall'art. 103 Cost.).

Rimeditata la questione, ritiene il collegio che vada affermata la giurisdizione del giudice ordinario.

La legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 22 *bis* nel ripartire la competenza tra giudice di pace e tribunale in ordine alle opposizioni a sanzioni amministrative, evidentemente presuppone la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario per l'intera "materia" delle sanzioni, il che, d'altra parte, è confermato a contrario dall'u.c. ("Restano salve le competenze stabilite da diverse disposizioni di legge").

Per quanto riguarda le sanzioni per violazioni della disciplina urbanistica (alla quale, per quello che interessa in questa sede, è equiparata la disciplina della attività estrattiva in tema di cave) tale specifica disposizione non può essere rinvenuta nell'art. 34, cit., il quale si limita ad attribuire alla giurisdizione esclusiva le "controversie" nascenti da atti e provvedimenti della p.a. relativi alla gestione del territorio in senso ampio, mentre nella specie si discute di provvedimenti sanzionatori emessi dalla p.a. come reazione a comportamenti del privato assunti come illegittimi.

In sostanza, in presenza, da un lato, di una disposizione (l'art. 22bis, cit.) che attribuisce, in linea di principio, l'intera "materia" delle sanzioni amministrative al giudice ordinario, e, dall'altro, di una disposizione (l'art. 34 cit.), la quale attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le "controversie" aventi ad oggetto gli atti e i provvedimenti della p.a. in "materia"



urbanistica (in senso lato), la sottrazione alla giurisdizione del giudice ordinario delle opposizioni a sanzioni amministrative in materia urbanistica (e di uso del territorio) avrebbe avuto bisogno di una espressa previsione, che non è dato rinvenire e che non può essere individuata nella generica formulazione dell'art. 34, cit..

D'altra parte, non si comprende il senso della attribuzione, nella Legge 24 novembre 1981, n. 689 , art. 22 *bis*, comma 2, lett. c), alla competenza del tribunale delle opposizioni in materia di urbanistica, quando le stesse, sulla base del combinato disposto dell'u.c. stesso articolo e del previgente del D.Lgs. n. 80 del 1998, art. 34 avrebbero dovuto intendersi sottratte alla giurisdizione del giudice ordinario.

A ciò va aggiunto che tradizionalmente la ragione prevalente dell'attribuzione di determinate controversie alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo viene individuata nella difficoltà di distinguere, in relazione alle singole controversie, gli aspetti concernenti diritti soggettivi dai profili riguardanti interessi legittimi. Tale difficoltà non sussiste con riferimento alle opposizioni a sanzioni amministrative, in cui la situazione giuridica soggettiva di chi deduce di essere stato sottoposto a sanzione in casi o in modi non stabiliti dalla legge ha consistenza di diritto soggettivo perfetto. Ne consegue che non sembra avere giustificazione logica una interpretazione meramente letterale dell'art. 34, cit., nel senso della ricomprensione nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche delle cause relative ad opposizione a sanzioni amministrative, il che è quanto, in sostanza, intendeva affermare l'ordinanza 4 luglio 2006 n. 1522.

Non si può, infine, trascurare che le disposizioni attributive di giurisdizione esclusiva, in considerazione della loro natura eccezionale, vanno interpretate restrittivamente.

Ne consegue che la sentenza impugnata va cassata, con rinvio della causa al Tribunale di Sant'Angelo dei Lombardi in persona di diverso magistrato, che provvedere anche in ordine alle spese del giudizio di legittimità.

### **P.Q.M.**

accoglie il ricorso; dichiara la giurisdizione del giudice ordinario;

cassa la sentenza impugnata e rinvia, anche per le spese del giudizio di cassazione, ad altro magistrato del Tribunale di Sant'Angelo dei Lombardi.

Così deciso in Roma, il 10 giugno 2008.

Depositato in Cancelleria il 2 luglio 2008