



Svolgimento del processo

Con ricorso in data 8 luglio 2003 la Calcestruzzi Terminio s.r.l. proponeva opposizione davanti al Tribunale di Sant'Angelo dei Lombardi contro l'ordinanza-ingiunzione con la quale la Giunta Regionale della Campania-Settore Provinciale del Genio Civile di Avellino le aveva irrogato una sanzione pecuniaria per violazione delle disposizioni in tema di attività estrattiva.

Con sentenza in data 7 aprile 2005 il Tribunale di Sant'Angelo dei Lombardi dichiarava il difetto di giurisdizione del giudice ordinario.

Contro tale decisione la Calcestruzzi Terminio s.r.l. ha proposto ricorso per cassazione, con un unico motivo.

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 dell'art. 34 del d.lgs. n. 80 del 1998, il cui secondo comma 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, secondo comma, 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 l'art. 22-bis della legge n. 689 del 1981, introdotto dall'art. 98 del d. lgs. n. 507



del 1999, nel ripartire la competenza tra giudice di pace e tribunale, in tema di opposizione di cui all'art. 22, prevede, nel comma 2, lettera c), che l'opposizione va proposta davanti al tribunale quando la sanzione è stata applicata per una violazione concernente disposizioni in materia "urbanistica ed edilizia". Ed infatti l'ultimo comma del citato art. 22-bis 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) dall'art. 7 della successiva legge n. 205 del 2000. 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.

L'art. 22-bis l. 24 novembre 1981 n. 689, 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'ultimo comma ("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 di 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. 22-bis, 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, nell'art. 22-bis, secondo comma, lett. c), l. 24 novembre 1981 n. 689, alla competenza del tribunale delle opposizioni in materia di urbanistica, quando le stesse, sulla base del combinato disposto dell'ultimo comma dello stesso articolo e del previgente art. 34 del d. lgs. n. 80 del 1998, 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
provvederà 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.

Roma, 10 giugno 2008

Manfredi

Paolo P. L.

IL CANCELLIERE
Giovanni Crimiattista

Depositato in Cancelleria

2 LUG. 2008