

GIURISDIZIONE IN MATERIA DI OPPOSIZIONE ALLE SANZIONI AMMINISTRATIVE IN MATERIA EDILIZIA E URBANISTICA

Risulta incerto, a causa di una stratificazione normativa e di un contrasto giurisprudenziale, quale giurisdizione, se civile o amministrativa, sia chiamata a conoscere dei ricorsi in opposizione alle sanzioni irrogate dalla Pubblica Amministrazione in materia di edilizia ed urbanistica.

Tali controversie sono ricomprese nel *genus* delle opposizioni alle ordinanze-ingiunzioni della p.a. ex art. 22 l. 24 novembre 1981, n. 689 – legge che ha operato la depenalizzazione di un'ampia fascia di illeciti, riconducendoli nell'alveo del diritto amministrativo.

La disposizione originaria dell'art. 22 cit. prevedeva la competenza del Pretore – e, perciò, la giurisdizione del Giudice ordinario. In seguito, il d.lgs. 30 dicembre 1999, n. 507 ha rideterminato la competenza giudiziaria con gli artt. 97-98: la prima norma ha inserito nell'art. 22 cit. un rinvio al nuovo art. 22-*bis* l. 24 novembre 1981, n. 689, introdotto dalla seconda. Per inciso, anche il d.lgs. 507/1999 aveva di mira la depenalizzazione dei reati minori, nonché la riforma del sistema sanzionatorio.

Orbene, l'art. 22-*bis* l. 689/1981 disponeva al co. 1 la competenza generalizzata del Giudice di pace, salvo i casi tassativi di competenza del Tribunale, di cui ai co. 2-3 che qui si citano:

«2. *L'opposizione si propone davanti al tribunale quando la sanzione è stata applicata per una violazione concernente disposizioni in materia:*

- a) di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro;*
- b) di previdenza e assistenza obbligatoria;*
- c) urbanistica ed edilizia;*
- d) di tutela dell'ambiente dall'inquinamento, della flora, della fauna e delle aree protette;*
- e) di igiene degli alimenti e delle bevande;*
- f) di società e di intermediari finanziari;*
- g) tributaria e valutaria.*

3. *L'opposizione si propone altresì davanti al tribunale:*

a) se per la violazione è prevista una sanzione pecuniaria superiore nel massimo a lire trenta milioni;

b) quando, essendo la violazione punita con sanzione pecuniaria proporzionale senza previsione di un limite massimo, è stata applicata una sanzione superiore a lire trenta milioni;

c) quando è stata applicata una sanzione di natura diversa da quella pecuniaria, sola o congiunta a quest'ultima, fatta eccezione per le violazioni previste dal regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736, dalla legge 15 dicembre 1990, n. 386 e dal decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285».

Successivamente, la lettera di tale norma veniva appena integrata dall'art. 66 d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, che aggiungeva al co. 2 la lettera g-bis per devolvere alla competenza del Tribunale anche l'opposizione alle sanzioni per violazioni in materia di antiriciclaggio.

Il comma 4 dell'art. 22-*bis* l. 689/1981 faceva salve le «*competenze stabilite da diverse disposizioni di legge*».

Con ciò, sembrava rimanere ferma la giurisdizione ordinaria.

Con l'avvento del Codice del processo amministrativo, ci si è chiesto se vi fosse stata una devoluzione della giurisdizione sulle controversie *de quibus* in favore del Giudice amministrativo, dal momento che l'art. 133, co. 1, lett. f c.p.a. recita: «*le controversie aventi ad oggetto gli atti e i provvedimenti delle pubbliche amministrazioni in materia urbanistica e edilizia, concernente tutti gli aspetti dell'uso del territorio, e ferme restando le giurisdizioni del Tribunale superiore delle acque*

pubbliche e del Commissario liquidatore per gli usi civici, nonché del giudice ordinario per le controversie riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa». Le giurisdizioni fatte salve dalle ultime proposizioni della lettera citata, non sembrano intaccare la generalizzata conoscibilità del Giudice amministrativo in ordine ad ogni provvedimento amministrativo afferente alla materia urbanistico-edilizia.

In seguito, il comma 1 dell'art. 34 d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150 provvedeva a riscrivere l'art. 22 l. 689/1981 (lett. *a-b*) e ad abrogare espressamente l'art. 22-bis della stessa legge (lett. *c*). Si rinvia *infra*, per quanto riguarda lo scopo prefissosi da questo decreto delegato.

Il nuovo testo dell'art. 22 l. 689/1981, ancora in vigore, così recita: «*Salvo quanto previsto dall'articolo 133 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, e da altre disposizioni di legge, contro l'ordinanza-ingiunzione di pagamento e contro l'ordinanza che dispone la sola confisca gli interessati possono proporre opposizione dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria. L'opposizione è regolata dall'articolo 6 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150*».

Tale norma, da una parte, fa salva la giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo di cui al Codice del processo amministrativo; dall'altra, rinvia all'art. 6 d.lgs. 150/2011, il quale esordisce al comma 1 con un richiamo "a specchio" dell'art. 22 cit.: «*Le controversie previste dall'articolo 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, sono regolate dal rito del lavoro, ove non diversamente stabilito dalle disposizioni del presente articolo*».

L'articolo prosegue, confermando una serie di competenze in capo al giudice ordinario (co. 3-5): «*3. Salvo quanto previsto dai commi 4 e 5, e salve le competenze stabilite da altre disposizioni di legge, l'opposizione si propone davanti al giudice di pace.*

4. L'opposizione si propone davanti al tribunale quando la sanzione è stata applicata per una violazione concernente disposizioni in materia:

- a) di tutela del lavoro, di igiene sui luoghi di lavoro e di prevenzione degli infortuni sul lavoro;*
- b) di previdenza e assistenza obbligatoria;*
- c) di tutela dell'ambiente dall'inquinamento, della flora, della fauna e delle aree protette;*
- d) di igiene degli alimenti e delle bevande;*
- e) valutaria;*
- f) di antiriciclaggio.*

5. L'opposizione si propone altresì davanti al tribunale:

a) se per la violazione è prevista una sanzione pecuniaria superiore nel massimo a 15.493 euro;

b) quando, essendo la violazione punita con sanzione pecuniaria proporzionale senza previsione di un limite massimo, è stata applicata una sanzione superiore a 15.493 euro;

c) quando è stata applicata una sanzione di natura diversa da quella pecuniaria, sola o congiunta a quest'ultima, fatta eccezione per le violazioni previste dal regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736, dalla legge 15 dicembre 1990, n. 386 e dal decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285».

Si noterà che, rispetto al previgente art. 22-bis l. 689/1981, sono state abrogate alcune materie, per le quali l'opposizione alle relative sanzioni era di competenza del Tribunale: spiccano, per il tema odierno, l'urbanistica ed edilizia (lett. *c*); ma anche società e intermediari finanziari (lett. *f*); nonché il diritto tributario (lett. *g*, prima parte).

Lungi dall'essere una dimenticanza, se ne può dedurre un riconoscimento della giurisdizione amministrativa per l'opposizione alle sanzioni amministrative per violazione di norme urbanistico-

edilizie, a conferma della clausola con cui l'art. 22 l. 689/1981 fa salvo il disposto dell'art. 133 c.p.a., in tema di materie sottoposte alla giurisdizione esclusiva del G.A.

Potrebbe però obiettarsi che la giurisdizione amministrativa non sussista, rispetto a quelle controversie che l'art. 6 d.lgs. 150/2011 espressamente riserva alla competenza del Tribunale. Invero, si è già ricordato che la norma compie un rinvio in favore dell'art. 22 l. 689/1981 novellato, il quale a sua volta richiama l'art. 133, co. 1, lett. *f* c.p.a. Inoltre, la competenza deve ritenersi concetto logicamente e giuridicamente successivo rispetto alla primaria questione della giurisdizione: in altre parole, ha senso interrogarsi sulla competenza del Tribunale piuttosto di quella del Giudice di pace, solo dopo che sia stato positivamente risolto l'interrogativo sulla sussistenza della giurisdizione ordinaria.

In definitiva, il legislatore delegato italiano ha ritenuto, con il d.lgs. 150/2011, di fare salva la scelta compiuta un anno prima, in sede di redazione del d.lgs. 104/2010 (Codice del processo amministrativo) – ovvero, assegnare alla giurisdizione amministrativa (esclusiva) le controversie in materia di opposizione alle ordinanze-ingiunzioni di natura sanzionatoria rispetto alla materia urbanistico-edilizia.

E d'altra parte, comportandosi diversamente, il Governo sarebbe incorso in un eccesso di delega rispetto all'art. 54 l. 18 giugno 2009, n. 69, il quale permetteva di ridurre e semplificare i soli processi civili di competenza del giudice ordinario, regolati dalla legislazione speciale (rispetto al Codice di procedura civile).

Ebbene, è giunta a diverse conclusioni la recente sent. TAR Emilia-Romagna – Parma, Sez. I, 7 aprile 2018, n. 102, con la quale la Sezione Staccata ha rilevato il difetto di giurisdizione amministrativa, in favore del Giudice ordinario, nel giudizio di opposizione avverso un'ordinanza ingiunzione, emessa nel 2017, per il pagamento di una sanzione per infrazioni al Regolamento comunale del Verde Pubblico e Privato del Comune di Parma.

Con il primo motivo, la sentenza osserva che *«la giurisdizione in tema di opposizione all'ordinanza ingiunzione che irroga una sanzione pecuniaria spetta al giudice ordinario, poiché ha ad oggetto una situazione giuridica con la consistenza di un diritto soggettivo che si risulta attratta nella categoria generica delle sanzioni amministrative pecuniarie regolata dalla legge 689/1981»*. Tuttavia, il fatto che si controverta in materia di diritti soggettivi non fonda *sic et simpliciter* la giurisdizione ordinaria, stante l'esistenza della giurisdizione esclusiva amministrativa.

Con il secondo ed ultimo motivo, il TAR si limita a ricordare l'art. 22-bis, co. 2 lett. *c* l. 689/1981, il quale contemplava l'urbanistica ed edilizia tra le materie le cui ordinanze ingiunzioni erano conoscibili dal giudice ordinario, *sub* competenza del Tribunale. Non appare logico, però, che il TAR applichi una norma abrogata nel 2011, per una controversia instaurata nel 2018 avverso una ordinanza ingiunzione del dicembre 2017.

A sostegno della propria affermazione, il TAR cita una pluralità di sentenze, le quali però risultano inconferenti.

La sent. Cass., SS.UU., 06 marzo 2009, n. 5455 fa riferimento all'art. 22-bis l. 689/1981, nel radicare un'opposizione a sanzione in materia di cave presso il Giudice ordinario: l'individuazione della norma è corretta per l'anno in cui si è pronunciata la Suprema Corte, molto meno al tempo dell'arresto del TAR Parma. Le altre sentenze, poi, risalgono addirittura al 2007: ne risulta difficile financo la reperibilità.

La sentenza del TAR Parma, in definitiva, sembra davvero frutto di una svista del Giudice amministrativo, che non ha rilevato l'abrogazione di una norma regolatrice della giurisdizione (e competenza).

In conclusione, per le ragioni suesposte, si sostiene la sussistenza della giurisdizione amministrativa esclusiva nelle controversie avverso le ordinanze ingiunzioni emesse nelle materie dell'urbanistica ed edilizia: ciò perché, all'esito di una stratificazione normativa, la norma applicabile risulta l'art. 133, co. 1, lett. *f* c.p.a.

Dott. Alberto Antico

Vicenza, 12 giugno 2018 per www.italiaius.it