

ORIGINALE



21173/06

REPUBBLICA ITALIANA

NOTA REGISTRAZIONE - ESENTE BOLLO - DATA 11/05/06



IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA di CASSAZIONE
SEZIONE PRIMA CIVILE

OGGETTO:

**Opposizione a processo
verbale di accertamento**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. Maria Gabriella	LUCCIOLI	PRESIDENTE	R.G.N. 20587/2002
Dott. Gianfranco	GILARDI	CONSIGLIERE	
Dott. Paolo	GIULIANI	CONSIGLIERE	Rel.
Dott. Luciano	PANZANI	CONSIGLIERE	Cron. 21173
Dott. Luigi	SALVATO	CONSIGLIERE	Rep.

ha pronunciato la seguente

Ud. 9.5.2006

SENTENZA

sul ricorso proposto dal

COMUNE di NUMANA, elettivamente domiciliato in Roma, Viale Bruno Buozzi n.68, presso lo studio dell'Avv. Alessandro Gagliardini, rappresentato e difeso dall'Avv. Franco Fatichenti del foro di Macerata in forza di procura speciale in calce al ricorso

- RICORRENTE -

CONTRO

Dario REMONTI, elettivamente domiciliato in Roma, Via Pompeo Magno n.1, presso lo studio dell'Avv. Andrea Zincone che lo rappresenta e difende, anche disgiuntamente dall'Avv. Andrea Speciale del foro di Ancona, in forza di procura speciale a margine del controricorso

- CONTRORICORRENTE -

1245/2006

7

avverso la sentenza del Giudice di Pace di Ancona n.279/2002 pronunciata il 13.5.2002 e pubblicata il 30.5.2002.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 9.5.2006 dal Consigliere Dott. Paolo Giuliani.

Uditi i difensori delle parti.

Udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. Antonietta Carestia, il quale ha concluso per l'accoglimento del secondo motivo del ricorso.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso depositato il 21.11.2001, Dario Remonti adiva il Giudice di Pace di Ancona premettendo:

- a) che gli era stato notificato verbale di accertamento della violazione dell'ordinanza sindacale n.41 del 25.6.2001, mediante il quale gli era stato contestato che, in data 27.8.2001, nel territorio del Comune di Numana, aveva campeggiato su area privata con un veicolo autocaravan;
- b) che gli era stata, quindi, comminata la sanzione di lire 400.000 (pari ad euro 206,58), la quale, in parziale accoglimento degli scritti difensivi presentati dal legale di esso ricorrente, era stata poi ridotta ad euro 103,29.

Tanto premesso, il Remonti, assumendo l'illegittimità del verbale di contestazione e della relativa ingiunzione di pagamento, ne chiedeva l'annullamento.

Si costituiva in giudizio, attraverso un funzionario designato, il Sindaco del Comune anzidetto, resistendo al ricorso avversario di cui domandava il rigetto.

Il Giudice adito, con sentenza del 13/30.5.2002, accoglieva il gravame,

annullando il provvedimento impugnato e segnatamente assumendo:

- a) che non potesse essere accolta l'eccezione, sollevata preliminarmente dal rappresentante del Comune all'udienza del 18.2.2002, relativa all'asserita incompetenza di detto Giudice a beneficio della competenza del Tribunale, là dove si pretendeva trattarsi di materia concernente la tutela dell'ambiente dall'inquinamento;
- b) che la già menzionata ordinanza sindacale n.41 del 25.6.2001, emessa allo scopo di garantire l'igiene del territorio, non apparisse legittima, avendo genericamente posto il divieto di uso e di installazione di baracche, tende e roulottes, senza minimamente distinguere l'uso di mezzi capaci, per la mancanza di autonomi servizi igienici, di compromettere le condizioni igieniche del territorio comunale, da quelli, come i "camper", muniti invece di simili servizi;
- c) che l'ordinanza in parola dovesse, quindi, essere disapplicata.

Avverso tale sentenza, ricorre per cassazione il Comune di Numana, deducendo due motivi di gravame ai quali resiste con controricorso il Remonti: ambo le parti hanno presentato memorie.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Con il primo motivo di impugnazione, lamenta il ricorrente violazione di norme sulla competenza, in relazione al disposto dell'art.360, comma primo, n.2, c.p.c., assumendo:

- a) che l'art.22 bis della legge n.689 del 1981, aggiunto dall'art.98 del decreto legislativo n.507 del 1999, prescrive che l'opposizione di cui all'art.22 (ovvero l'opposizione ad ordinanza-ingiunzione), da proporsi di norma davanti al giudice di pace, deve invece essere proposta davanti al tribunale quando la

sanzione è stata applicata per una violazione concernente disposizioni in materia di tutela dell'ambiente dall'inquinamento;

b) che, nel caso, la sanzione è stata applicata per la violazione dell'ordinanza del Sindaco del Comune di Numana n.41 del 25.6.2001, emanata da detto Sindaco, a norma dell'art.50, comma quinto, del decreto legislativo n.267 del 2000, in materia di igiene pubblica a carattere locale;

c) che, nella richiamata ordinanza, si legge come il divieto ivi previsto risulti motivato dal fatto che il "continuo afflusso di turisti itineranti con roulotte, caravan, camper e simili" nel territorio del Comune di Numana provoca non soltanto "disagio al traffico", ma pone anche e soprattutto in pericolo "la pubblica incolumità e l'igiene (poiché) numerose persone campeggiano di fatto su aree private...scaricando in mare senza possibilità di controllo alcuno i rifiuti liquidi e solidi dei mezzi e delle tende, inquinando e deponendo sacchetti con rifiuti";

d) che, a fronte di ciò, è difficile dubitare che l'ordinanza in questione non rivesta il carattere di disposizione in materia di tutela dell'ambiente dall'inquinamento e che la competenza a decidere sull'opposizione ad ordinanza-ingiunzione conseguente alla sua violazione non appartenga, quindi, per materia, al tribunale;

e) che, infatti, se per inquinamento deve intendersi ogni modificazione dell'ambiente naturale che ne alteri le normali condizioni, non è pensabile distinguere tra l'inquinamento dell'ambiente e le condizioni non igieniche del territorio, giacché si tratta di nozioni che necessariamente si fondono e si confondono tra di loro, non potendosi qualificare non inquinato un territorio che versi in condizioni non igieniche ed igienico, per converso, un territorio

affetto invece da inquinamento.

Il motivo non è fondato.

Giova, al riguardo, premettere come, sulla base dello stesso (di per sé incensurato) apprezzamento di fatto del Giudice di Pace, l'ordinanza n.41 del 25.6.2001 sia stata emanata ai sensi dell'art.50, comma 5, del decreto legislativo n.267 del 2000, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, ovvero sia stata "emessa allo scopo di garantire l'igiene del territorio...trattandosi di norme relative (appunto) al rispetto della igiene e sanità (là dove la disposizione in argomento fa esplicito riferimento alle ordinanze contingibili e urgenti adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, "in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale") e venga motivata con la circostanza che il Comune di Numana ha notevole valenza turistica e che l'afflusso di turisti itineranti con roulotte, caravan e simili che campeggiano di fatto su aree private, *causa pericolo per la pubblica incolumità e l'igiene, in quanto vengono scaricati in mare senza possibilità di controllo rifiuti liquidi e solidi dei mezzi e delle tende*".

Orbene, l'art.22-bis della legge n.689 del 1981, introdotto dall'art.98 del decreto legislativo n.507 del 1999, stabilisce al primo comma che l'opposizione di cui all'art.22 si propone davanti al giudice di pace "salvo quanto previsto dai commi seguenti", onde il secondo comma del medesimo art.22-bis statuisce appunto che l'opposizione si propone davanti al tribunale quando la sanzione è stata applicata per una violazione concernente disposizioni in materia, tra l'altro, "di tutela dell'ambiente dall'inquinamento, della flora, della fauna e delle aree protette" (lettera "d").

In quest'ultima previsione non può essere ricondotta la violazione ascritta all'odierno controricorrente, atteso che le disposizioni in tema di inquinamento e quelle in tema di igiene e sanità hanno finalità e campi di applicazione distinti, essendo le une volte alla protezione e conservazione dell'ambiente (quale diritto fondamentale di ogni uomo, ex art.2 della Costituzione, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità) ed alla salvaguardia delle qualità naturali ed originarie di esso, laddove le altre perseguono la tutela di interessi igienico-sanitari in capo alle persone o comunità esposte, onde le prime si risolvono in una disciplina di carattere speciale rispetto a quella, di carattere generale, contenuta nelle seconde, le quali ineriscono a quei comportamenti che vengono considerati nella loro attitudine a determinare una ragione di pericolo per l'igiene e la salute pubbliche e che non risultano, in sé, suscettibili di costituire anche fonti di inquinamento e di insalubrità, mentre è semmai vero il contrario e, cioè, che la violazione delle disposizioni poste a presidio dell'ambiente dall'inquinamento può risolversi altresì nella violazione delle disposizioni dettate in materia di tutela dell'igiene e della salute anzidette.

Con il secondo motivo di impugnazione, lamenta il ricorrente inosservanza dei limiti interni delle attribuzioni giurisdizionali del giudice ordinario, in relazione al dettato dell'art.360, comma primo, n.3 e n.5, c.p.c., deducendo:

a) che il Giudice di Pace, ai fini dell'accoglimento dell'opposizione, ha giudicato illegittima, disapplicandola, l'ordinanza sindacale (la n.41/2001) per la cui violazione era stata irrogata la sanzione in questione, sul rilievo che tale provvedimento avrebbe omesso di distinguere, all'interno del divieto di sosta

e di campeggio, i mezzi che, per la mancanza di autonomi servizi igienici, potrebbero in qualche modo compromettere le condizioni igieniche del territorio comunale e quelli, come i camper, che, muniti di servizi igienici funzionali, non possono in alcun modo incidere negativamente sull'igiene del territorio medesimo;

b) che si tratta di un rilievo palesemente infondato, giacché ciò che è idoneo o non idoneo ad incidere negativamente sull'igiene del territorio non è certamente l'assenza o la presenza, nei mezzi accomunati nel divieto, di servizi igienici funzionali, quanto piuttosto l'uso abitativo degli stessi, il quale li rende, indistintamente e soltanto per ciò, idonei a produrre rifiuti di ogni genere e non esclusivamente quelli organici;

c) che il Giudice di Pace non poteva sindacare nel merito la scelta effettuata dal Comune, dovendo egli limitare il suo controllo, anche se esteso all'eccesso di potere, alla sola legittimità dell'atto amministrativo.

Il motivo è fondato.

Detto Giudice, infatti, ha ritenuto l'ordinanza del Comune di Numana n.41 in data 25.6.2001, emessa allo scopo di garantire l'igiene del territorio, illegittima “”nel momento in cui genericamente pone il divieto per l'uso e l'installazione di baracche, tende, roulotte, senza minimamente distinguere l'uso di mezzi che, per la mancanza di autonomi servizi igienici, potrebbero in qualche modo compromettere le condizioni igieniche del territorio comunale, da quelli che, come i “camper”, muniti di servizi igienici funzionali, in alcun modo possono incidere negativamente sull'igiene del territorio””.

Più in particolare, il medesimo Giudice ha affermato che “”il “camper” è un vero e proprio veicolo, la cui funzione è quella di consentire un turismo

itinerante e la cui struttura è predisposta a garantire a chi se ne serve una autonomia nel rispetto delle condizioni igieniche”“, onde l’ingiunzione sindacale nei confronti dell’odierno controricorrente è stata appunto ritenuta illegittima sui punti sopra trattati e priva di effetto, quindi disapplicata.

Orbene, l’affermazione del Giudice di Pace circa l’inesistenza di una ragione di pubblico interesse la quale possa legittimare il divieto di campeggio su aree private altresì dei veicoli da turismo itinerante (come il “camper”) che, in quanto dotati di autonomi servizi igienici, “in alcun modo possono incidere negativamente sull’igiene del territorio”, è la conseguenza di una valutazione di inidoneità, relativamente ai mezzi anzidetti, della ragione stessa addotta dal Sindaco del Comune di Numana, là dove, però, siffatta valutazione appare tale da implicare un sindacato capace di entrare nel merito della scelta (quella, cioè, di assoggettare al divieto in parola tutti i veicoli del genere sopra riportato, senza distinguere circa il possesso o meno, da parte di essi, di autonomi servizi igienici) operata dal medesimo Sindaco, il quale resta, quindi, precluso al giudice, il cui controllo, ancorché esteso all’eccesso di potere, deve restare nei limiti della legittimità dell’atto amministrativo.

Questa Corte, infatti, ha avuto modo di precisare che il sindacato dianzi riferito, pur sotto il profilo dello sviamento di potere, può implicare un controllo sulla rispondenza delle finalità perseguite dall’Amministrazione con quelle indicate dalla legge, ma non un controllo circa l’idoneità delle scelte della stessa Amministrazione a realizzare gli scopi normativamente previsti (Cass. Sezioni Unite 12 giugno 1990, n.5705; Cass. 13 gennaio 1995, n.396).

Il Giudice di Pace, per contro, nella sentenza impugnata, lungi dal negare, come si è visto, che il provvedimento del Sindaco perseguisse lo “scopo di

garantire l'igiene del territorio", secondo la funzione istituzionale a lui affidata dall'art.50, comma quinto, del decreto legislativo n.267 del 2000, ha ritenuto che lo strumento adottato per conseguire tale finalità (assoggettare, cioè, tutti i veicoli da turismo itinerante, senza distinzioni, al divieto di campeggio su aree private) fosse inidoneo, non avendo condiviso la scelta di non distinguere "l'uso di mezzi che, per la mancanza di autonomi servizi igienici, potrebbero in qualche modo compromettere le condizioni igieniche del territorio comunale, da quelli che, come i "camper", muniti di servizi igienici funzionali, in alcun modo possono incidere negativamente sull'igiene del territorio".

Deve, pertanto, riconoscersi la sussistenza dell'inosservanza, lamentata dall'attuale ricorrente, dei limiti interni delle attribuzioni giurisdizionali del giudice ordinario (Cass. 9 giugno 1989, n.2773; Cass. n.396/1995, cit.), onde il primo motivo del ricorso va rigettato, laddove, dietro accoglimento del secondo, la sentenza impugnata deve essere cassata in relazione al motivo accolto, con rinvio, anche ai fini delle spese del giudizio di cassazione, al Giudice di Pace di Ancona in persona di diverso giudicante, affinché tale Giudice provveda a decidere nuovamente sull'opposizione proposta dal Remonti.

P. Q. M.

La Corte rigetta il primo motivo del ricorso, accoglie il secondo, cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto e rinvia, anche ai fini delle spese del giudizio di cassazione, al Giudice di Pace di Ancona in persona di diverso giudicante.

Così deciso in Roma, il 9 maggio 2006.

L'ESTENSORE

Rob. Giordano

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
Prima Sezione Civile
Deposito
29 SET 2006
IL CANCELLIERE

IL PRESIDENTE

Gab. Lucis
CANCELLIERE
Andrea Bianchi