

ESISTENTE C/1

15721-21

**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
SESTA SEZIONE CIVILE - 2**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Oggetto

ANTONELLO COSENTINO	- Presidente -
ELISA PICARONI	- Consigliere -
LUIGI ABETE	- Consigliere -
ANNAMARIA CASADONTE	- Consigliere -
GIUSEPPE DONGIACOMO	- Rel.Consigliere -

SANZIONI  
AMMINISTRATIVE

Ud. 24/2/2021 - CC

R.G.N. 36382/2019

Rep.

ha pronunciato la seguente

Cea 15721

**ORDINANZA**

sul ricorso 36382-2019 proposto da:

CITTÀ METROPOLITANA DI FIRENZE, rappresentata e difesa  
dall'Avvocato (omissis) e dall'Avvocato (omissis)  
(omissis), per procura speciale in calce al ricorso e per procura  
speciale in data 23/9/2020;

**- ricorrente -**

**contro**

(omissis) , rappresentato e difeso dall'Avvocato (omissis)  
(omissis) per procura speciale in calce al controricorso;

**- controricorso -**

avverso la SENTENZA n. 1030/2019 DELLA CORTE D'APPELLO  
DI FIRENZE, depositata il 30/4/2019;  
udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio non  
partecipata del 24/2/2021 dal Consigliere GIUSEPPE  
DONGIACOMO.

**FATTI DI CAUSA**

La corte d'appello, con la sentenza in epigrafe, ha  
confermato la sentenza con cui il tribunale aveva accolto  
l'opposizione proposta da (omissis) avverso l'ordinanza della  
Provincia di Firenze che, in data 12/11/2010, gli aveva ingiunto  
il pagamento della somma di €. 15.501,20 per violazione

1976  
21

dell'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 22 del 1997 (trasporto rifiuti speciali non pericolosi senza formulario).

La corte, in particolare, dopo aver premesso che: - il trasporto è certamente avvenuto in violazione dell'art. 15 del d.lgs. n. 22 cit.; - tale illecito amministrativo ha natura istantanea per cui si consuma al momento dell'accertamento dell'omissione, e cioè il trasporto del materiale di risulta senza il formulario prescritto dall'art. 15 del d.lgs. n. 22 cit., con la conseguente applicazione della sanzione pecuniaria prevista dall'art. 53, comma 3, del d.lgs. n. 22 cit.; - tale illecito, consumandosi al momento dell'accertamento della violazione del citato art. 15, non ha alcun rapporto di pregiudizialità con i processi penali diretti all'accertamento di eventuali reati ambientali; ha ritenuto che la connessione obiettiva dell'illecito amministrativo con un reato, che ai sensi dell'art. 24 della l. n. 689 del 1981 determina lo spostamento della competenza ad applicare la sanzione dall'organo amministrativo al giudice penale, rileva esclusivamente se l'accertamento del primo costituisca l'antecedente logico necessario per l'esistenza del secondo laddove, in mancanza di tale rapporto di pregiudizialità, la pendenza del procedimento penale non comporta il venir meno di tale competenza. Nel caso in esame, ha osservato la corte d'appello, la Provincia avrebbe dovuto emettere il verbale di contestazione nel termine perentorio di novanta giorni dall'accertamento dell'illecito, avvenuto in data 22/11/2004, laddove, al contrario, il verbale è stato emesso dopo la chiusura delle indagini penali, durate quasi due anni, e cioè entro i novanta giorni dalla ricezione degli atti da parte dell'autorità giudiziaria in data 23/3/2006, e notificato il 5/4/2006, ma ben oltre il termine di novanta giorni dall'accertamento richiesto per questo tipo di illecito amministrativo dall'art. 14 della l. n. 689



del 1981, per cui, ha concluso la corte, il tribunale ha correttamente annullato l'ordinanza ingiunzione impugnata.

La Città metropolitana di Firenze, con ricorso notificato il 29/11/2019, ha chiesto per un motivo, la cassazione della sentenza.

(omissis) ha resistito con controricorso e ha depositato memoria.

### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

**1.** Con l'unico motivo articolato, la ricorrente, lamentando la violazione e la falsa applicazione degli artt. 14, 24 e 28 della l. n. 689 del 1981, in relazione all'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 22 del 1997 e dell'art. 360 n. 3 c.p.c., ha censurato la sentenza impugnata nella parte in cui la corte d'appello non ha considerato che, quando l'accertamento avvenga nel corso di indagini penali, lo spostamento della competenza in capo al giudice penale in ordine alla violazione amministrativa, preclude fin dall'origine ogni potere sanzionatorio in capo alla pubblica amministrazione e, con esso, lo svolgimento di qualsiasi attività preordinata a tal fine, e che, in tale ipotesi, a norma dell'art. 14, comma 3°, della l. n. 689 del 1981, il termine per la notifica dell'accertamento decorre dalla ricezione degli atti trasmessi dall'autorità giudiziaria all'autorità amministrativa. Nel caso di specie, ha osservato la ricorrente, l'autorità amministrativa, dopo aver ricevuto in data 23/3/2006 l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria all'elevazione dei verbali, ha provveduto, nel termine di novanta giorni, e cioè in data 5/4/2006, alla notifica del verbale di accertamento.

**2.1.** Il motivo è fondato. Questa Corte, invero, ha ripetutamente affermato il principio per cui, in tema di sanzioni amministrative, al di fuori dell'ipotesi di connessione per pregiudizialità, disciplinata dall'art. 24 della l. n. 689 del 1981, qualora gli elementi di prova di un illecito amministrativo



emergano dagli atti relativi alle indagini penali, il termine stabilito dall'art. 14 della citata legge per la notificazione della contestazione decorre dalla ricezione degli atti trasmessi dall'autorità giudiziaria all'autorità amministrativa, posto che, qualora fosse consentito agli agenti accertatori di contestare immediatamente all'indagato la violazione amministrativa, l'autorità giudiziaria non sarebbe messa in condizione di valutare se ricorra o meno la *vis attractiva* della fattispecie penale e, nel contempo, sarebbe frustrato il segreto istruttorio imposto dall'art. 329 c.p.p. (Cass. n. 9881 del 2018; Cass. n. 7754 del 2010; Cass. n. 23477 del 2009).

**2.2.** Nella sentenza da ultimo citata, con motivazione che il collegio intende ribadire, si è evidenziato che l'art. 14 della l. n. 689 del 1981, prevede che, ove non sia possibile procedere a contestazione immediata della violazione amministrativa, gli estremi devono essere notificati entro novanta giorni dall'accertamento (comma 2); quando gli atti relativi alla violazione sono trasmessi all'autorità competente con provvedimento dell'autorità giudiziaria i termini decorrono dalla ricezione (comma 3). Il successivo art. 17 (obbligo del rapporto) stabilisce che, qualora non sia stato effettuato il pagamento in misura ridotta, il funzionario o l'agente accertatore, salvo che ricorra l'ipotesi di cui all'art. 24, deve presentare il rapporto all'ufficio amministrativo competente ad emettere l'ingiunzione.

**2.3.** L'art. 24 disciplina l'ipotesi della connessione per pregiudizialità, che ricorre quando l'esistenza di un reato dipende dall'accertamento di una violazione amministrativa, attribuendo all'autorità giudiziaria competente a conoscere il reato la cognizione anche della violazione amministrativa (comma 1): la *vis attractiva* della fattispecie penale, comportando lo spostamento della competenza del giudice penale in ordine alla violazione amministrativa, preclude fin



dall'origine ogni potere sanzionatorio della P.A. e, con esso, lo svolgimento di qualsiasi attività preordinata a tal fine; qualora, essendosi chiuso il procedimento penale, gli atti vengano trasmessi all'autorità amministrativa, questa, divenuta nuovamente competente, è legittimata ad avvalersi, ai fini dell'assunzione delle proprie determinazioni, di tutti gli atti, gli accertamenti e le deduzioni difensive svolti in quella precedente sede (Cass. n. 14289 del 2006). Nel caso di connessione per pregiudizialità di cui all'art. 24, comma 2°, il rapporto di cui all'art. 17 è trasmesso all'autorità giudiziaria, sicché i verbalizzanti non devono riferire all'autorità amministrativa, alla quale è sottratto ogni potere, ma soltanto a quella penale. Ed invero, la norma va necessariamente coordinata con gli artt. 331 e 347 c.p.p., che prevedono l'obbligo rispettivamente dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio di denunciare al P.M. un reato perseguibile d'ufficio e della polizia giudiziaria di riferire la *notitia criminis* d'ufficio (Cass. n. 9881 del 2018).

**2.4.** Quella disciplinata dall'art. 24 è una soltanto delle ipotesi di connessione che in astratto possono verificarsi fra l'illecito amministrativo e quello penale: fra quelle non espressamente previste, vi è la connessione c.d. probatoria che ricorre quando, come nella specie, gli elementi rilevanti ai fini della prova dell'illecito amministrativo sono acquisiti nell'ambito di un procedimento penale senza che fra l'illecito amministrativo ed il reato sussista il rapporto di dipendenza previsto dal citato art. 24. L'interpretazione sistematica della normativa in esame induce a ritenere che, anche nell'ipotesi in cui la violazione amministrativa emerga dagli atti penali senza che ricorra l'ipotesi della connessione per pregiudizialità del reato con l'illecito amministrativo di cui si è detto, gli agenti accertatori non possano trasmettere gli atti all'autorità amministrativa



senza l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria, atteso che spetta a quest'ultima verificare se ricorra o meno la *vis attrattiva* della fattispecie penale e, ove ritenga che non sussistono i relativi presupposti, adottare gli eventuali provvedimenti per la trasmissione degli atti all'autorità amministrativa: la previsione del segreto istruttorio di cui all'art. 329 c.p.p., che anche gli agenti accertatori sono tenuti ad osservare, impedisce che questi possano assumere l'iniziativa di portare a conoscenza dell'indagato attraverso la contestazione della violazione amministrativa gli elementi raccolti nell'ambito delle indagini penali, la cui divulgazione potrebbe compromettere l'andamento delle indagini stesse. In tali casi, dunque, il termine di cui all'art. 14 della l. n. 689 del 1981 decorre dal nulla osta dell'autorità giudiziaria all'utilizzo degli atti rilevanti, confluiti nel fascicolo del pubblico ministero e presupposto sia dell'attività investigativa che di quella accertativa (Cass. n. 9881 del 2018).

**2.5.** Nel caso in esame, come emerge dalla sentenza impugnata e confermato dallo stesso controricorrente, gli atti relativi all'accertamento della condotta illecita del *(omissis)*, sono pacificamente confluiti in un procedimento volto all'accertamento di fatti penalmente rilevanti che, ai fini che qui rilevano, si è concluso solo in data 23/3/2006, allorché l'autorità giudiziaria ha trasmesso gli atti all'autorità amministrativa e concesso alla stessa il nulla osta all'utilizzo dei relativi atti per cui nessun ritardo è rilevabile nella condotta degli agenti accertatori, che hanno notificato l'atto di contestazione il successivo 5/4/2006, nel pieno rispetto del termine di novanta giorni cui all'art. 14 della l. n. 689 del 1981.

**3.** La sentenza impugnata, non essendosi attenuta a tale conclusione, deve essere, quindi, cassata con rinvio, per un nuovo esame, alla corte d'appello di Firenze che, in differente



composizione, provvederà anche sulle spese del presente giudizio.

**P.Q.M.**

La Corte così provvede: accoglie il ricorso e, per l'effetto, cassa la sentenza impugnata con rinvio, per un nuovo esame, corte d'appello di Firenze che, in differente composizione, provvederà anche sulle spese del presente giudizio.

Così deciso, nella Camera di Consiglio della Sesta Sezione Civile - 2, il 24 febbraio 2021.

Il Presidente  
*Antonello Cosentino*



DEPOSITATO IN CANCELLERIA

Roma, 4 GIU 2021

IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO  
*Dott.ssa Simona Cicardello*

