



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta da:

ANGELO SPIRITO	Primo Presidente f.f.
FELICE MANNA	Presidente di sezione
DANILO SESTINI	Consigliere
GIACOMO MARIA STALLA	Consigliere
MARGHERITA MARIA LEONE	Consigliere
ALBERTO GIUSTI	Consigliere
LINA RUBINO	Consigliere
FRANCESCO TERRUSI	Consigliere
ANTONIO SCARPA	Consigliere-Rel.

Oggetto:

RICORSO	PER
MOTIVI ATTINENTI	
ALLA	
GIURISDIZIONE	
Ad.07/03/2023 CC	

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 5405/2022 R.G. proposto da:

(omissis)

(omissis) lettivamente domiciliati in ROMA VIA

VITTORIA COLONNA N. 40, presso lo studio dell'avvocato BIANCHI BRUNO, che li rappresenta e difende

-ricorrente-

contro

(or (omissis) lettivamente domiciliato in ROMA PIAZZA

APOLLODORO, 26, presso lo studio dell'avvocato CONTI MILENA, rappresentato e difeso dall'avvocato SALVEMINI LEONARDO

-controricorrente-

avverso la SENTENZA del CONSIGLIO di STATO n. 8706/2021 depositata il 29/12/2021.



Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 07/03/2023 dal Consigliere ANTONIO SCARPA.

FATTI DI CAUSA E RAGIONI DELLA DECISIONE

1. La (omissis) (omissis) (omissis) s.n.c. di (omissis) e (omissis) (omissis) (omissis) ed (omissis) (omissis) (omissis) hanno proposto ricorso articolato in unico motivo avverso sentenza n. 8706/2021 del Consiglio di Stato, pubblicata in data 29 dicembre 2021.

Resiste con controricorso il (omissis) (omissis)

2. La trattazione del ricorso è stata fissata in camera di consiglio, a norma degli artt. 375, comma 2, e 380 bis.1, c.p.c., nel testo applicabile *ratione temporis* ex art. 35 del d.lgs. n. 149 del 2022.

I ricorrenti hanno depositato memoria.

3. Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 8706 del 2021, ha accolto l'appello formulato dal (omissis) (omissis) avverso la sentenza n. 969/2021 del TAR per la Lombardia – Milano ed ha così respinto il ricorso proposto dalla (omissis) (omissis) (omissis) s.n.c. di (omissis) e (omissis) nonché da (omissis) (omissis) ed (omissis) (omissis) per l'annullamento della delibera del Commissario Regionale n. 35 del 29 maggio 2018, con cui era stata disposta la decadenza dall'accordo sostitutivo ex art. 11 della legge n. 241 del 1990, stipulato in data 20 settembre 2016, tra il (omissis) (omissis) il Comune di (omissis) ed i ricorrenti. Con tale accordo, conseguente ad ordinanza n. 7/2016 del Direttore del (omissis) (omissis) ra stato rimodulato in € 17.052,90 (oltre opere di rimessione in pristino delle aree) l'importo di € 1.201.795,00 della sanzione ex art. 28 (Danno ambientale con possibilità di ripristino) della legge regionale Lombardia 30 novembre 1983, n. 86, inizialmente irrogata ai ricorrenti in data 3 maggio 2013, a seguito dell'accertamento da parte del Corpo Forestale dello Stato della irregolarità di alcune opere di rimodellamento, sbancamento,



deposito e cambio di destinazione d'uso del suolo, con danno alla vegetazione, da parte della (omissis) s.n.c., operante nel settore del commercio, stoccaggio e miscelazione di ghiaia e sabbie. A seguito del commissariamento del (omissis) (omissis) della decadenza del Presidente in carica e dello scioglimento del consiglio di gestione dell'Ente, intervenuti nell'ottobre del 2017, il Commissario nominato procedeva ad una rivalutazione della legittimità e correttezza anche della vicenda oggetto di causa, sicché, in data 21 febbraio 2018, veniva notificato ai ricorrenti e al Comune di (omissis) il provvedimento di avvio del procedimento per l'accertamento della validità o meno dell'accordo avente ad oggetto la rimodulazione della sanzione. Tale procedimento si concludeva in data 19 aprile 2018 con la declaratoria di decadenza dell'accordo sostitutivo, in quanto sottoscritto dal Presidente *pro tempore* in assenza di un mandato da parte del consiglio di gestione, e con la declaratoria di illegittimità della sanzione così come rimodulata con l'ordinanza n. 7 del 2016, in quanto non supportata da adeguate giustificazioni volte a ridurre le superfici sulla base delle quali era stata determinata l'originaria sanzione. Con deliberazione n. 28 del 10 maggio 2018, il Commissario Regionale nominava un perito al fine di definire il quantum della sanzione relativa al danno ambientale accertato. Seguiva deliberazione n. 35 del 29 maggio 2018 del Commissario, nella quale si affermava "come accertato dal Direttore con nota Prot. n. 1236/2018 del 19 aprile 2018, la decadenza dell'accordo sostitutivo poiché risulta illegittimo in quanto sottoscritto dal Presidente *pro-tempore* in assenza di un mandato da parte dell'Organo collegiale di indirizzo (Consiglio di Gestione)".

In data 4 ottobre 2018, l'Ente Parco notificava ai ricorrenti l'ordinanza ingiunzione n. 3 del 2018, con cui la sanzione amministrativa veniva



nuovamente rideterminata nella somma complessiva di € 1.028.614,86.

Questa ordinanza-ingiunzione era impugnata dai ricorrenti dinanzi al Tribunale di Lecco.

La deliberazione commissariale n. 35 del 29 maggio 2018 era invece impugnata davanti al TAR per la Lombardia – Milano, il quale accolse il ricorso, rilevando “la perdurante efficacia dell’ordinanza – ingiunzione n. 7/2016, come confermato dalla sentenza del Tribunale di Lecco n. 483/2019, del 10/09/2019, di annullamento dell’ordinanza-ingiunzione n. 3, del 5/10/2018, che ... avrebbe dovuto implicitamente annullare la precedente ordinanza n. 7/2016”, Ad avviso del TAR, la deliberazione commissariale aveva errato a ravvisare la “decadenza dall’Accordo” per la “incompetenza relativa dell’organo” che l’aveva sottoscritto, trattandosi, piuttosto di “annullamento in autotutela per vizio di legittimità”. Inoltre, l’Accordo, secondo il TAR, non aveva “ad oggetto l’esercizio del potere sanzionatorio, invero sfociato nell’ordinanza-ingiunzione n. 7/2016”, ma investiva “soltanto le modalità degli interventi di integrale e immediato ripristino ambientale dei luoghi interessati dalle violazioni”, nel rispetto “della procedura di cui all’articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (come, del resto, espressamente previsto, in ambito statale, dall’art. 306, co. 2 del d.lgs. n. 152/2006)”. Sicché, osservava il primo giudice amministrativo, “conformemente a quanto prescritto dall’art. 11, comma 4 bis della legge n. 241/1990, la stipulazione dell’Accordo sostitutivo è stata legittimamente preceduta dalla «determinazione dell’organo che sarebbe competente per l’adozione del provvedimento», da ravvisare, appunto, nella sopra riportata ordinanza-ingiunzione, sottoscritta dalla Direttrice del Parco. Sulla competenza di quest’ultima ad adottare siffatta determinazione,



poi, non possono esservi dubbi, avuto riguardo al chiaro tenore dell'art. 17 comma 5 dello Statuto del Parco".

4. Sull'appello proposto dal (omissis) (omissis) a sentenza del Consiglio di Stato n. 8706 del 2021 ha affermato che:

a) "il provvedimento emanato reca sia sul piano materiale, sia su quello funzionale e teleologico, la decadenza sia dell'accordo sostitutivo ex art. 11, legge 241/90 stipulato in data 20 settembre 2016 tra il (omissis) (omissis) il Comune di (omissis) e la ditta (omissis) (omissis) (omissis) s.n.c. e i signor (omissis) (omissis) ed (omissis)

(omissis) ia - al contempo - della presupposta l'ordinanza di ingiunzione n. 7 del 2016, emessa nella medesima data del 20 settembre 2016 e formalmente parte integrante e sostanziale del medesimo accordo, senza la quale, va precisato, il detto accordo non avrebbe potuto spiegare l'effetto che di poi ha prodotto, ovverossia la rideterminazione, al ribasso, della sanzione pecuniaria originariamente applicata";

b) "l'oggetto dell'accordo presuppone la rideterminazione della sanzione, e difatti la richiama quale parte integrante e sostanziale del nuovo 'regolamento convenzionale' che le parti si sono date";

c) "[c]iò determina la caducazione automatica dell'ordinanza di rideterminazione della sanzione, anche a prescindere dalla formale declinatoria, in quanto l'atto presupposto (l'ordinanza rimodulativa) rinviene la propria causa giustificativa esclusivamente nell'atto presupponente (l'accordo che l'ha recepita), quale esito complessivo della nuova regolamentazione dell'assetto di interesse tra le parti";

d) "il provvedimento impugnato reca una puntuale motivazione delle ragioni di interesse pubblico generale che hanno determinato il Commissario a disporre la decadenza dell'accordo e della connessa ed



allegata ordinanza direttoriale di rideterminazione della sanzione pecuniaria” ..., “dal momento che il potere di revisione degli atti già emanati postula la sussistenza sia della relativa competenza, sia delle specifiche ragioni di interesse pubblico generale che giustificava una riduzione così elevata dell’importo della sanzione originariamente quantificato, passato dall’iniziale somma di euro 1.201.795 a quella finale di euro 17.052,90, senza plausibile ragione”;

e) “[i]l Commissario regionale ha esercitato il potere nell’unico modo risultante ragionevole e conforme ai valori desumibili dall’art. 97 della Costituzione, in quanto si è basato sulle indicazioni contenute nella relazione conclusiva della verifica ispettiva ..., a sua volta fondata su accertamenti oggettivi e ripetibili”;

f) “[l]a declaratoria di decadenza dell’accordo è supportata da specifiche ragioni di interesse pubblico, in quanto finalizzata a porre in essere tutte le misure utili, anche di natura organizzativa, per la regolarizzazione ed il miglioramento dell’attività gestoria del Parco”;

g) “l’accordo in questione atteneva ... in via principale alla ridefinizione del *quantum debeatur*, mentre la sproporzionata mitigazione della sanzione veniva giustificata con un tentativo di compensare misure di carattere di ripristino ambientale con misure di natura eminentemente sanzionatoria, e ciò anche in violazione dei principi generali sugli accordi procedurali, secondo cui gli accordi possono disciplinare, alternativamente rispetto alle forme autoritative di esercizio del potere pubblico, interessi pubblici suscettibili di divenire il contenuto di regolamentazioni convenzionali nei limiti del perseguimento, comunque sia, dell’interesse pubblico istituzionale in ragione del quale il potere è attribuito, ma non già accertamenti di tipo sanzionatorio interamente vincolati al perseguimento di quello stesso interesse pubblico”.



5. L'unico motivo del ricorso della (omissis) (omissis) (omissis) .n.c., di (omissis) (omissis) di (omissis) (omissis) denuncia l'eccesso di potere giurisdizionale per "violazione degli articoli 25 e 111, comma 8 della Costituzione, degli articoli 112 e 362 c.p.c., degli articoli 110 e 133 del D.lgs. n. 104/2010 e, in particolare, della Legge n. 689/1981 in materia di giurisdizione sulle ordinanze-ingiunzioni emesse dall'Autorità amministrativa, e relative sanzioni, applicate per responsabilità derivante da danno ambientale". I ricorrenti assumono che "il Consiglio di Stato, violando peraltro il principio tra il chiesto e pronunciato, ha travalicato i limiti esterni della propria giurisdizione valutando nella propria decisione (e, di fatto, sostituendosi inoltre all'Amministrazione) una questione di competenza del giudice ordinario, ossia la validità dell'ordinanza ingiunzione n. 7/2016 nonostante ... l'oggetto del giudizio incardinato in primo grado e, di conseguenza, quello dell'appellata sentenza del T.A.R. di Milano, fosse la fondatezza o meno del vizio di incompetenza censurato dalla deliberazione del Commissario Regionale n. 35 del 29.05.2018, con la quale veniva annullato l'accordo ex art. 11 della Legge n. 241/1990 sottoscritto in data 20.09.2016". Le censure evidenziano che la deliberazione commissariale del 29 maggio 2018, oggetto di impugnazione, si era limitata ad annullare "l'accordo sottoscritto nel settembre 2016 senza però nulla disporre sull'ordinanza-ingiunzione n. 7/2016", in ordine alla quale ogni valutazione circa la permanente validità rientra "senza ombra di dubbio nelle competenze del giudice ordinario", come del resto confermato dalla pronuncia resa dal Tribunale di Lecco in sede di opposizione alla successiva ordinanza ingiunzione n. 3/2018. Ed ancora, si scrive in ricorso: "la valutazione sulla eventuale invalidità derivata dell'ordinanza-ingiunzione (indebitamente espressa dal Consiglio di Stato) per via dell'annullamento dell'accordo del 20.09.2016 competeva,



indiscutibilmente, al giudice ordinario nell'ambito del procedimento pendente (ed oggi sospeso) avanti alla Corte d'Appello di Milano, la quale avrebbe – sul punto – tratto le proprie conclusioni dalla pronuncia attesa da Palazzo Spada che – come anzidetto, a fronte dell'azione incardinata – avrebbe dovuto limitarsi ad esprimere la sola decisione sulla legittimità o meno della deliberazione del Commissario Regionale”.

6. Va disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso “ai sensi dell'art. 366, n. 4, c.p.c.” sollevata dal controricorrente, in quanto lo stesso è conforme al modello legale del ricorso per cassazione ex artt. 111, comma 8, Cost. e 362, comma 1, c.p.c.

Il ricorso è, piuttosto, infondato, risultando negativa la verifica nel merito delle ragioni dell'impugnazione.

6.1. La vicenda in esame ebbe origine con l'ingiunzione ai ricorrenti nel maggio del 2013 di una sanzione pecuniaria di € 1.201.795,00, oltre che di ripristino integrale, per violazioni comportanti danno ambientale nel (omissis) (omissis) i sensi dell'art. 28 della legge regionale Lombardia 30 novembre 1983, n. 86.

6.2. Le sanzioni amministrative per la repressione del danno ambientale stabilite negli artt. 27, 28, 29 e 30 della l.r. Lombardia n. 86 del 1983, irrogate secondo le competenze individuate dal successivo art. 31, rientrano nell'ambito di applicazione della l. 24 novembre 1981, n. 689, e l'opposizione alle relative ordinanze ingiunzione appartiene alla giurisdizione ordinaria, avendo consistenza di diritto soggettivo la posizione giuridica di chi deduca di essere stato sottoposto a sanzione in casi e modi non stabiliti dalla legge (arg. da Cass. sez. II, 10 gennaio 2017, n. 337; Cass. sez. I,



11 luglio 2003, n. 10914; Cass. sez. unite 14 marzo 2022, n. 8187; Cass. sez. unite 31 maggio 2016, 11388).

6.3. Nel caso di specie, tuttavia, in data 20 settembre 2016 fu stipulato tra gli operatori interessati, il (omissis) (omissis) il Comune di (omissis) un accordo sulle misure di ripristino da attuare, ai sensi dell'art. 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Tale accordo prevedeva, nell'articolo 2, che lo stesso avesse ad oggetto "la definizione delle presunte infrazioni indicate in premessa, ferma l'irrogazione della sanzione amministrativa, che si allega (doc. 6) quale parte integrante", e nell'articolo 3 che la (omissis) (omissis) (omissis) s.n.c. (omissis) (omissis) e (omissis) (omissis) accettavano "senza riserva alcuna - fermo restando la realizzazione delle opere di ripristino previste al punto 2 del presente atto - la sanzione amministrativa di euro 17.052,90 pari ad un terzo del minimo di Euro 51.158,68, come rideterminata dal (omissis) (omissis) con l'ordinanza allegata al presente accordo (doc. 6) che costituisce parte integrante dello stesso e che con la sottoscrizione del presente accordo si intende formalmente notificata ai destinatari".

In data 19 aprile 2018, tuttavia, i (omissis) (omissis) comunicava l'avvio del procedimento finalizzato alla verifica dell'accordo sostitutivo del 20 settembre 2016 e dell'ordinanza ingiunzione n. 7/2016, ritenendo il primo "illegittimo in quanto sottoscritto dal Presidente pro tempore in assenza di mandato da parte dell'organo collegiale di indirizzo (consiglio di gestione)" e "la sanzione irrogata con l'Ordinanza n. 7/2016 e allegata all'Accordo" non "supportata da adeguate giustificazioni volte a ridurre le superfici sulla base delle quali è stata determinata la sanzione medesima", e quindi indicando la necessità di procedere all'annullamento in autotutela dell'accordo,



"venendo resa inefficace, in quanto priva di fondamento giuridico, anche l'ordinanza 7/2016", e di conferire incarico ad un tecnico per rideterminare il *quantum* della sanzione per il danno ambientale.

Con deliberazione n. 35 del 29 maggio 2018, il Commissario, "preso atto della nota prot. n. 1236/2018 del 19 aprile 2018", disponeva, "come accertato dal Direttore con nota prot. n. 1236/2018 del 19 aprile 2018, la decadenza dell'Accordo sostitutivo poiché risulta illegittimo in quanto sottoscritto dal Presidente pro-tempore in assenza di un mandato da parte dell'Organo collegiale di indirizzo (Consiglio di Gestione)".

6.4. Quest'ultima deliberazione commissariale n. 35 del 2018 è stata impugnata davanti al TAR per la Lombardia – Milano, e il Consiglio di Stato ha affermato che tale provvedimento "reca sia sul piano materiale, sia su quello funzionale e teleologico, la decadenza sia dell'accordo sostitutivo ex art. 11, legge 241/90 stipulato in data 20 settembre 2016 tra il (omissis) (omissis) il Comune di (omissis) e la ditta (omissis) (omissis) (omissis) .n.c. e i signori (omissis) (omissis) ed (omissis) (omissis) ia – al contempo – della presupposta l'ordinanza di ingiunzione n. 7 del 2016, emessa nella medesima data del 20 settembre 2016 e formalmente parte integrante e sostanziale del medesimo accordo".

6.5. Deve allora affermarsi che rientra nell'ambito della giurisdizione esclusiva devoluta al giudice amministrativo sulle controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento amministrativo e degli accordi fra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2, del c.p.a., l'impugnazione del provvedimento autoritativo di revoca dell'accordo nella specie attinente alle modalità



ed ai termini delle misure di ripristino da attuare ed alle sanzioni pecuniarie da irrogare per la repressione di un danno ambientale, ai sensi dell'art. 28 della legge regionale Lombardia n. 86 del 1983.

Tra gli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento previsti dall'art. 11 della legge n. 241 del 1990, sono compresi, invero, non solo quelli che precedono il provvedimento di cui prefigurano il contenuto, ma anche quelli che lo seguono cronologicamente, purché il provvedimento rinvii espressamente all'accordo per la determinazione del suo contenuto (Cass. sez. unite 16 luglio 2008, n. 19494).

La decisione del giudice amministrativo che, come qui avvenuto, rigetta la domanda di annullamento del provvedimento di "decadenza" di un accordo sostitutivo sulle misure di ripristino e sull'importo della sanzione pecuniaria da irrogare per la repressione di un danno ambientale (intervenuto prima che il giudice ordinario abbia pronunciato sentenza nel giudizio di opposizione ad ordinanza ingiunzione), interpretando la portata dell'accordo e valutando la permanenza del vincolo da esso derivante in conseguenza dell'esercizio del potere autoritativo di gestione dell'interesse pubblico che ha indotto alla revoca della volontà inizialmente espressa, non è, quindi, viziata per eccesso di potere giurisdizionale, né sindacabile per motivi inerenti alla giurisdizione, giacché non eccede i limiti del riscontro di legittimità del modulo procedimentale attinente alla convenzione determinativa del contenuto del provvedimento e si esaurisce nella conferma del provvedimento impugnato, senza sostituirsi ad esso, sicché neppure è ipotizzabile in tale pronuncia uno sconfinamento nella sfera del merito e quindi della discrezionalità e opportunità dell'azione amministrativa.



7. Il ricorso va perciò rigettato, con conseguente condanna in solido dei ricorrenti a rimborsare al controricorrente le spese del giudizio di cassazione nell'importo liquidato in dispositivo.

Deve disattendersi la richiesta di condanna ex art. 96, comma 3, c.p.c. avanzata dal controricorrente, non emergendo la mala fede o colpa grave dei soccombenti, *sub specie* della pretestuosità dell'impugnazione o della manifesta inconsistenza giuridica delle censure.

Sussistono i presupposti processuali per il versamento – ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 -, da parte dei ricorrenti, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per l'impugnazione, se dovuto.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e condanna in solido i ricorrenti a rimborsare al controricorrente le spese sostenute nel giudizio di cassazione, che liquida in complessivi € 10.200,00, di cui € 200,00 per esborsi, oltre a spese generali e ad accessori di legge.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater del d.P.R. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte dei ricorrenti, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1-bis dello stesso articolo 13, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite Civili della Corte Suprema di cassazione, il 7 marzo 2023.

Il Presidente
ANGELO SPIRITO

