



Sanzioni amministrative ambientali

I vizi della motivazione dell'ingiunzione tra giusto processo, ragionevole durata del processo e abuso del mezzo processuale

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

DOCUMENTI

2010

INformazione

Il tema della rilevanza del vizio motivazionale dell'ordinanza ingiunzione, anche con riferimento alle sanzioni amministrative ambientali, torna in auge con una storica pronuncia della Corte di Cassazione a Sezioni Unite 28 gennaio 2010, n. 1786.

Attente ad arginare un contenzioso ipertrofico, le Sezioni Unite civili chiariscono che un meccanismo deflattivo come il ricorso amministrativo facoltativo previsto dall'art. 18 della legge n. 689/1981 non può tradursi in mera occasione per l'allungamento dei tempi processuali. Da questa premessa discendono significativi corollari non solo in materia di rilevanza dell'omessa o insufficiente motivazione dell'ordinanza ingiunzione con riferimento alle deduzioni difensive formulate in sede amministrativa, ma anche in tema di mancata audizione dell'interessato che ne abbia fatto richiesta.

Finalmente, la decisione n. 1786/2010 offre una soluzione univoca alla domanda se sia illegittima e annullabile l'ordinanza ingiunzione che omette di indicare le ragioni per le quali l'Autorità amministrativa procedente ha ritenuto di disattendere le deduzioni difensive svolte dall'interessato ai sensi dell'art. 18 della legge n. 689/1981.

Finora la prospettata questione non aveva ricevuto una risposta unanime dalla Suprema Corte di Cassazione,¹ poiché le posizioni giurisprudenziali si erano coagulate in tre distinti filoni interpretativi, divergenti sull'individuazione del contenuto minimo della motivazione dell'ingiunzione.

Secondo una prima tesi l'ordinanza ingiunzione deve essere motivata soltanto in riferimento alla sussistenza dell'infrazione e non anche in relazione alle deduzioni difensive del trasgressore; di conseguenza, il provvedimento sanzionatorio non sarebbe viziato da illegittimità nel caso di omessa valutazione delle difese del trasgressore da parte dell'autorità intimante.² Alla base dell'opinione il rilievo che il giudizio di opposizione è solo formalmente strutturato come impugnazione di un atto, mentre sostanzialmente verte sul rapporto sanzionatorio derivante dalla contestazione dell'illecito: pertanto, nel procedimento giurisdizionale di opposizione a sanzione amministrativa pecuniaria il sindacato del giudice di merito si estende alla validità sostanziale del provvedimento impugnato attraverso l'autonomo esame dei presupposti di fatto e diritto dell'infrazione contestata, poiché oggetto del giudizio è l'accertamento della conformità della sanzione ai casi e alle forme previste dalla legge.³ Se l'intero rapporto sanzionatorio è devoluto alla cognizione piena del giudice, la mancata esplicita valutazione delle difese da parte dell'autorità amministrativa non integra una rilevante illegittimità dell'*iter* di applicazione della sanzione, giacché il trasgressore può comunque riproporre al giudice tutte le argomentazioni difensive, incluse quelle eventualmente non esaminate in sede amministrativa. Tale orientamento accantona una prospettiva cd. amministrativa pura, stabilendo che l'obbligo di motivare l'ingiunzione imposto dall'art. 18 della legge n. 689/1981 non può essere inteso pedissequamente secondo le regole vevolevoli per la motivazione dei provvedimenti amministrativi: se la funzione della motivazione del provvedimento sanzionatorio è mettere in

¹ Cassazione Civile, Sezione II, 10 dicembre 2008, n. 29073, con cui il Collegio ritiene opportuno che la risoluzione della questione sia affidata alle Sezioni Unite, "tenuto conto del rilevato contrasto tra le decisioni, nonché della intrinseca rilevanza del tema, anche in ragione dell'elevato numero del contenzioso".

² Cassazione civile, Sez. I, 9 giugno 2006, n. 13479; Cassazione civile, Sez. I, 27 febbraio 2006, n. 4302; Cassazione civile, Sez. I, 22 novembre 2004, n. 21954; Cassazione civile, Sez. I, 29 marzo 2001, n. 4588; Cassazione civile, Sez. I, 1 luglio 1997, n. 5884.

³ Cassazione civile, Sez. I, 24 marzo 2004, n. 5891; Cassazione civile, Sez. lavoro, 2 febbraio 1996, n. 911.



condizione l'ingiunto di tutelare i suoi diritti con l'opposizione, ne deriva che il contenuto dell'obbligo motivazionale deve essere coniugato con riferimento a tale funzione, risultando necessario e sufficiente che dalla motivazione risulti la violazione addebitata in modo che il trasgressore possa far valere le sue ragioni davanti al giudice civile dell'opposizione.

A questo indirizzo si è contrapposta la minoritaria corrente giurisprudenziale⁴ secondo cui l'ordinanza ingiunzione deve essere motivata, ancorché succintamente, anche in relazione alla infondatezza delle ragioni allegate con il ricorso amministrativo (e non soltanto con riferimento alla sussistenza della violazione); di conseguenza, la mancanza o fittizietà della motivazione dell'ingiunzione riguardo agli argomenti prospettati negli scritti difensivi costituisce violazione di legge e implica l'illegittimità del provvedimento sanzionatorio. Tale ricostruzione, conforme al principio generale secondo cui la violazione delle norme procedurali attinenti alla formazione degli atti amministrativi ne determina l'illegittimità, si basa sul presupposto che la *ratio* dell'art. 18, 1° comma della legge n. 689/1981 è deflazionare l'accesso alla giurisdizione in materie che danno luogo ad un contenzioso di grande volume, ma spesso di scarsa rilevanza economica. Secondo questa visione, qualora si esonerasse l'autorità amministrativa decidente dall'obbligo di prendere in esame le difese presentate dall'interessato prima di emettere l'ordinanza ingiunzione, finirebbe frustrato lo scopo dell'art. 18 della legge n. 689/1981, che è proprio risolvere queste controversie in sede amministrativa per prevenire l'instaurazione dei giudizi civilistici di opposizione.

Recentemente il dissidio è tornato alla ribalta, perché si imposta una soluzione giurisprudenziale intermedia,⁵ secondo cui il vizio della motivazione del provvedimento di ingiunzione in rapporto agli argomenti esposti dalla difesa rileverebbe, sia pure limitatamente al caso di mancato esame di motivi nuovi e diversi prospettati nelle memorie difensive. Ad ogni modo, anche secondo tale mediana impostazione il preteso obbligo di motivazione con riguardo alle deduzioni difensive non sussisterebbe nelle ipotesi in cui la memoria difensiva rappresenti la mera confutazione di fatti già esposti nell'atto di contestazione, risultando in tali casi sufficiente il richiamo al contenuto del corrispondente verbale di contestazione.⁶

Oggi, con la sentenza n. 1786/2010 le Sezioni Unite civili operano una scelta netta, compiendo un significativo mutamento di prospettiva, rilevante sia per la soluzione adottata che per le premesse metodologiche su cui tale opzione si basa: il canone della ragionevole durata del processo, coesistente al principio costituzionale del giusto processo, rende ineludibile "l'esigenza di evitare interpretazioni che involgano i soli vizi formali dell'atto" e "conducano ad abuso del mezzo processuale".

⁴ Cassazione civile, Sez. lav., 24 novembre 1990, n. 11332; Cassazione civile, 15 gennaio 1999, n. 391; Cassazione civile, 13 gennaio 2005, n. 519.

⁵ Cassazione civile, sezione lavoro, 3 luglio 2009, nn. 15696, 15697, 15698, 15699, 15700; Cassazione civile, sez. lavoro, 24 giugno 2009, nn. 14859 e 14860; Cassazione civile, S.U., 28 dicembre 2007, n. 27180; Cass. civ. Sez. II, 16 gennaio 2007, n. 871; Cass. civ. Sez. I, 21 luglio 2006, n. 16802. Per un esame della giurisprudenza più recente riconducibile a questo filone interpretativo ci permettiamo di rinviare al nostro "La motivazione dell'ordinanza ingiunzione in relazione alle difese dell'interessato secondo le più recenti indicazioni giurisprudenziali, 14 agosto 2009, su questa rivista in "Area sanzioni amministrative ambientali".

⁶ Testualmente, si vedano le già citate Cassazione civile, sezione lavoro, 3 luglio 2009, nn. 15696, 15697, 15698, 15699, 15700.

E, in effetti, l'auspicata *ratio* deflattiva del ricorso amministrativo facoltativo non ha dato col tempo una buona prova pratica: la fenomenologia processuale è saturata di ricorsi giurisdizionali strumentali all'allungamento dei tempi processuali, ove la fisiologica tutela delle effettive garanzie di difesa cede spesso il passo alla patologica prospettazione di vizi formali (presunti o reali).⁷

Ecco allora che il sistema non può più tollerare l'annullabilità dell'ingiunzione per il solo fatto di non aver compiutamente motivato rispetto a tutte le deduzioni difensive o per il fatto di potersi esigere una motivazione ancor più dettagliata. Il dispositivo deflattivo previsto dall'art. 18, 1° comma della legge n. 689/1981 rischia altrimenti di trasformarsi in un boomerang: spinto da un anelito (autentico o strumentale) ad ottenere una motivazione in replica integrale alle argomentazioni difensive, il trasgressore potrebbe sempre invocare l'insufficiente motivazione, tentando in ogni caso la via giudiziaria per ottenere l'annullamento dell'ordinanza ingiunzione per un vizio (preteso o effettivo) di motivazione. Come la Cassazione ci rammenta, "un meccanismo alternativo e deflattivo, quale il facoltativo ricorso amministrativo, potrebbe in concreto fornire una occasione per l'allungamento dei tempi processuali".

Peraltro, i tempi processuali attualmente risultano ancor più dilatati in virtù dell'art. 26 del D.Lgs. 2 febbraio 2006, n. 40, recante "Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato", che ha abrogato l'ultimo comma dell'art. 23 della legge n. 689/1981, determinando il venir meno del principio di inappellabilità delle sentenze che decidono i giudizi di opposizione avverso le ordinanze-ingiunzione. Nell'originario sistema della legge n. 689/1981 l'esclusione del doppio grado di giudizio di merito era giustificata dalle peculiari esigenze di celerità peculiari della materia amministrativa punitiva,⁸ pur rimanendo tutelato il diritto di difesa del trasgressore attraverso la previsione del ricorso per cassazione *per saltum*; a seguito della riforma introdotta con il decreto legislativo n. 40/2006, il pericolo del notevole allungamento dei tempi processuali è ancor più incombente ed effettivo, poiché l'opposizione ad ordinanza ingiunzione, anche in caso di sanzioni pecuniarie di modesta entità, si svolge in tre gradi di giudizio, in evidente contrasto con le esigenze di speditezza proprie del sistema amministrativo punitivo.⁹

La prospettiva schiettamente amministrativa del vizio formale, non è – non può più essere – aderente alle esigenze del sistema delle sanzioni amministrative. In quest'ottica, si schiudono orizzonti nuovi in materia di vizio motivazionale dell'ingiunzione correlato alle deduzioni difensive. Partendo dal presupposto che l'opposizione a ordinanza ingiunzione è comunque un giudizio su un rapporto, la Cassazione sottolinea che il presunto trasgressore può sottoporre alla piena cognizione del giudice gli argomenti difensivi eventualmente non esaminati o respinti in modo immotivato dalla pubblica amministrazione intimante. Diretta conseguenza delle premesse appena illustrate è che l'omessa o insufficiente motivazione dell'ordinanza ingiunzione in ordine alle tesi difensive svolte in sede amministrativa non rileva: l'ordinanza applicativa della sanzione amministrativa è valida, anche se la p.a. precedente non ha

⁷ Segnala, con allarme, "l'abuso del processo, per il raggiungimento di scopi diversi dalla soluzione della lite o per conseguire vantaggi economici" la [Relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2009](#) del Primo Presidente della Corte di Cassazione Vincenzo Carbone, Roma, 29 gennaio 2010.

⁸ Cassazione, Sez. I, 14 marzo 1990, n. 2094.

⁹ Per un esame critico, ci permettiamo di rinviare al nostro, "Il D.Lgs. n. 40/2006 e l'appellabilità delle sentenze che decidono l'opposizione avverso le ordinanze-ingiunzione", su questa rivista in "Area sanzioni amministrative ambientali".

esaustivamente respinto le argomentazioni svolte dalla difesa all'interno del procedimento amministrativo sanzionatorio.

Ma ciò non basta: l'impostazione di fondo adottata nella decisione in commento produce rilevanti corollari anche in tema di audizione personale. Con una soluzione *a rebours* rispetto al consolidato orientamento secondo cui la mancata audizione di chi ne abbia fatto richiesta vizia l'ordinanza ingiunzione, la giurisprudenza riconosce che la tutela del trasgressore non è lesa dal mancato uso di tale facoltà di essere personalmente sentito, poiché quelle ragioni potranno essere (ri)proposte davanti al giudice dell'opposizione: le ragioni della difesa, scritta o orale che sia, trascurate in sede endoprocedimentale amministrativa, potranno sempre trovare ampio accoglimento in sede processuale civile. Se il giudizio civile di opposizione ha ad oggetto il rapporto ed è a cognizione piena, cade ogni rilievo di mancato rispetto delle garanzie difensive e perde rilevanza la mancata audizione dell'interessato che ne abbia fatto richiesta.

Nell'esercizio della funzione nomofilattica, le Sezioni unite civili vigilano e avvisano, guardando al fenomeno amministrativo sanzionatorio da un'inedita prospettiva sostanziale e funzionale: il principio costituzionale della ragionevole durata del processo di cui all'art. 111 della Costituzione entra in gioco in relazione al contenuto minimo della motivazione dell'ingiunzione. In un equilibrio virtuoso tra pubblica amministrazione titolare della potestà sanzionatoria e cittadino titolare delle garanzie difensive, gli strumenti partecipativi endoprocedimentali rappresentano una costruttiva modalità di evidenziazione della prospettiva difensiva, ma non devono diventare espedienti ostruzionistici finalizzati ad un insano abuso del ricorso al processo.

Stefania Pallotta

Pubblicato il 28 febbraio 2010

In calce riportiamo le motivazioni integrali delle pronunce in commento

Cass. civ., Sez. Unite, 28 gennaio 2010, n. 1786

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. CARBONE Vincenzo - Primo Presidente

Dott. ELEFANTE Antonino - Presidente di Sezione

Dott. D'ALONZO Michele - Consigliere

Dott. SETTIMI Giovanni - Consigliere

Dott. GOLDONI Umberto - rel. Consigliere

Dott. SALME' Giuseppe - Consigliere

Dott. NAPPI Aniello - Consigliere

Dott. BUCCIANTE Ettore - Consigliere

Dott. SPAGNA MUSSO Bruno - Consigliere

ha pronunciato la seguente:

sentenza

sul ricorso 31214/2005 proposto da:

UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO - PREFETTURA DI REGGIO CALABRIA ((OMISSIS)) in persona del Prefetto pro tempore, domiciliata in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che lo rappresenta e difende ope legis;

- ricorrente -



contro

M.A.A.;

- intimata -

avverso la sentenza n. 1009/2005 del GIUDICE DI PACE di REGGIO CALABRIA, depositata il 25/07/2005;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 24/11/2009 dal Consigliere Dott. UMBERTO GOLDONI;

udito l'Avvocato Alessandro MADDALO dell'Avvocatura Generale dello Stato;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. CENICCOLA Raffaele, che ha concluso che la questione rimessa alle s.u. risulta nel senso che non vi è obbligo di motivazione; nel merito rigetto del ricorso.

Svolgimento del processo

M.A. proponeva ricorso al Prefetto avverso verbale di accertamento di violazione al Codice della strada consistente nel superamento della velocità massima consentita ne tratto di strada ove l'infrazione era stata rilevata.

Il Prefetto, con ordinanza - ingiunzione del 2.12.2004, rigettava il ricorso ed applicava la sanzione; l'ingiunta proponeva quindi opposizione dinanzi al Giudice di pace di Reggio Calabria che, con sentenza depositata il 25.7.2005, la accoglieva, in ragione di un ritenuto difetto di motivazione del provvedimento prefettizio e regolava le spese.

Per la cassazione di tale sentenza ricorre, sulla base di due motivi, il Prefetto di Reggio Calabria; l'intimata non ha svolto attività difensiva.

La seconda Sezione civile di questa Corte, ravvisata l'esistenza di un contrasto relativamente alla rilevanza del vizio di motivazione nell'ordinanza ingiunzione, ha rimesso motivatamente gli atti al primo Presidente, che ha fissato la trattazione della , presente controversia di fronte a queste Sezioni unite.

Motivi della decisione

Nell'ordinanza con cui ha rimesso gli atti al primo Presidente, la seconda Sezione ha sostanzialmente posto la questione se nel giudizio relativo ad opposizione a sanzione amministrativa comminata per violazione al Codice della strada, sia o meno illegittima, e quindi passibile di conseguente annullamento da parte del giudice, l'ordinanza ingiunzione che non indichi le ragioni per cui l'Autorità amministrativa ha disatteso le deduzioni difensive dell'interessato in sede di ricorso amministrativo facoltativo.

Si è rilevato al riguardo un contrasto tra la tesi secondo cui l'ordinanza deve essere motivata in riferimento alla sussistenza dell'infrazione e alla infondatezza dei motivi adottati nel provvedimento amministrativo (cfr. in tal senso Cass. 15.1.1999, n 391; 13.1.2005, n 519) ed altra opinione (Cass. nn 911 del 1996; 4588 del 2001; 5891 del 2004) basata sul presupposto che oggetto del giudizio di opposizione è il rapporto sanzionatorio e non l'atto, e che il sindacato del giudice è esteso alla validità sostanziale del provvedimento sanzionatorio attraverso l'esame autonomo della ricorrenza dei presupposti di fatto e di diritto della violazione;

conseguentemente, l'omessa, esplicita valutazione da parte dell'autorità amministrativa delle difese del trasgressore non integrerebbe una rilevante illegittimità del procedimento amministrativo, in quanto l'incolpato ben può far valere interamente le sue ragioni mediante il ricorso giurisdizionale. Al riguardo non sono mancate pronunce che, pur avendo presenti i precedenti surricordati, hanno tentato una via intermedia, ritenendo che l'eventuale nullità dell'ordinanza ingiunzione conseguirebbe solo al mancato esame in essa di motivi nuovi ed ulteriori rispetto a quelli scaturenti dagli atti acquisiti e dalle osservazioni fatte in sede di contestazione dell'infrazione (cfr. SS.UU. 28.12.2007, n 27180).

Il vero tema invece su cui deve concettualmente impernarsi la presente decisione è quello attinente alla natura dell'oggetto del giudizio di opposizione; e ciò in quanto ove si ritenesse che il rapporto sanzionatorio costituisca la materia del contendere in tema di opposizione, non potrebbe essere revocato in dubbio che i vizi attinenti all'atto impugnato sarebbero irrilevanti ai fini del decidere, essendo devoluta alla cognizione piena del giudice dell'opposizione l'intero rapporto conseguito alla contestazione della violazione, cosa questa che consentirebbe di (ri)proporre al giudice tutte le deduzioni difensive, comprese quelle (in ipotesi) non esaminate in sede amministrativa.

La principale obiezione sviluppata in relazione a tale argomentazione consiste nella constatazione secondo cui il ricorso amministrativo è stato introdotto per deflazionare il ricorso al giudice, con la conseguenza secondo cui se si nega rilevanza in sede giurisdizionale al vizio di motivazione e agli altri eventuali vizi dell'atto amministrativo, rispetto alle doglianze svolte in quella sede ed al rispetto dell'iter procedurale ivi previsto, nel giudizio di opposizione, tale intento risulterebbe irrimediabilmente frustrato, sia per il conseguente, ipotizzabile, atteggiamento della P. A. al riguardo, che per quello del trasgressore che, non

soddisfatto della reiezione, in ipotesi non adeguatamente motivata, del proprio ricorso, potrebbe decidere per l'immediata proposizione del giudizio di opposizione.

A tale eventualità sarebbe peraltro agevole rispondere che il riconoscimento in sede giudiziaria del vizio di una ordinanza ingiunzione che non abbia compiutamente motivato rispetto a tutte le deduzioni difensive svolte in sede amministrativa, potrebbe indurre il trasgressore a tentare sempre la via giudiziaria facendo valere l'illegittimità dell'ordinanza ingiunzione per vizio di motivazione (preteso o reale che sia), provando a richiedere una motivazione più dettagliata e ciò, a prescindere dall'esito finale della fase giurisdizionale, provocherebbe di per sé un sensibile aumento del contenzioso con il risultato che un meccanismo alternativo e deflattivo, quale il facoltativo ricorso amministrativo potrebbe in concreto fornire una occasione per l'allungamento dei tempi processuali.

A tale riguardo, non è inopportuno ricordare in questa sede e con riferimento al profilo in esame, il principio della ragionevole durata del processo di cui all'art. 111 Cost., recepito da una giurisprudenza (Cass. nn 206 del 2008; 2376 del 2007, con molte altre di senso analogo) univoca nell'affermare il contemperamento delle esigenze di attuazione dell'ottica dell'abuso del processo e dei principi costituzionalizzati del giusto processo.

Del resto, in una prospettazione del genere suesposto, va evidenziato ancora che le deduzioni proposte in sede amministrativa, riproposte di fronte al giudice, non perdono rilievo, ma assumono valenza sotto il diverso profilo de difetto di motivazione su profili decisivi della sentenza che decide il giudizio di opposizione e possono, talvolta, assumere decisiva incidenza qualora abbiano posto fondate questioni di diritto.

Al fine di esplicitare i presupposti su cui si fonda il sistema dell'irrogazioni delle sanzioni amministrative conseguenti a violazioni del Codice della strada, occorre precisare che l'Amministrazione ha il compito di formare il titolo esecutivo onde provvedere alla riscossione del credito e, quindi, il giudizio, pur formalmente strutturato come opposizione ad un atto, ha sostanzialmente ad oggetto il rapporto giuridico di obbligazione sottostante.

Invero è pacifico in giurisprudenza e dottrina che il giudizio è solo introdotto dall'atto che ha irrogato la sanzione e si svolge sul rapporto, cioè sul l'accertamento della conformità della sanzione ai casi, alle forme e all'entità previsti dalla legge, atteso che si fa valere il diritto a non essere sottoposto a una prestazione patrimoniale se non nei casi espressamente previsti dalla legge stessa.

Corollario di tale specificazione, oggettivamente inattaccabile, è quello secondo cui l'atto in questione non soggiace alle regole motivazionali nè al rigore del rispetto assoluto dell'iter procedimentale che valgono per gli atti amministrativi discrezionali e, comunque, di natura provvedimentoale.

Può essere a questo punto utilmente rilevato che non v'ha luogo a contrasto relativamente alla mancanza di elementi distintivi rispetto a profilo che ne occupa, tra l'ipotesi in cui l'ordinanza ingiunzione venga emessa all'esito del procedimento di irrogazione della

sanzione (nei casi cioè in cui non è ammesso il pagamento in forma ridotta, L. n 689 del 1981, ex art. 18) e quella in cui risulti adottata a seguito del ricorso amministrativo facoltativo avverso il verbale di accertamento delle sanzioni (art. 204 C.d.S.).

Né v'ha contrasto sul dato secondo cui il giudizio è sul rapporto e non sull'atto amministrativo, nè sulla conclusione secondo cui la cognizione del giudice è piena, seppure nei limiti dei motivi di opposizione proposti in sede giurisdizionale : tanto consente di affermare che il contrasto nei suoi termini attuali risiede solo sul contenuto minimale della motivazione, che, come si è già rilevato, è inteso in senso diverso dai due filoni giurisprudenziali *de quibus*, escludendo quello maggioritario che il minimum non contenga le motivazioni rispetto alle argomentazioni difensive svolte nella fase amministrativa.

Se, quindi, è pacifico nella giurisprudenza, ed anche in dottrina, che l'opposizione all'ordinanza ingiunzione è strumento per portare la controversia nella sua interezza di fronte al giudice siccome si tratta di un giudizio solo su di un rapporto, soltanto introdotto da un atto, con effetto devolutivo pieno, appare ineludibile l'esigenza di evitare interpretazioni che involgano i vizi solo formali dell'atto, e risultino da tanto condizionate, più intensamente o meno, a seconda dei profili che si vogliono assumere a parametro del giudizio sull'atto, e conducano ad abuso del mezzo processuale che potrebbe risultare ancorato unicamente ai vizi dell'atto.

Se a tanto si aggiunge la constatazione secondo cui la tutela del presunto trasgressore, anche nel caso in cui l'ordinanza ingiunzione opposta non abbia espressamente motivato sulle deduzioni difensive svolte nella fase amministrativa è comunque piena, atteso che ognuna delle stesse deduzioni può essere proposta al giudice, deve concludersi nel senso che il difetto di motivazione in ordine alle predette deduzioni non sia funzionale all'oggetto dell'accertamento e, quindi del giudizio, anche in quanto il presunto trasgressore che impugni direttamente il verbale, nei casi in cui sia ammesso il pagamento in misura ridotta, e che non ha certo la possibilità di presentare scritti difensivi, non è per questo meno garantito.

E' stato affermato con concisa, ma completa esposizione delle ragioni che ne sono alla base, la tesi secondo cui nel procedimento di opposizione a sanzione amministrativa pecuniaria, il sindacato del giudice del merito si estende alla validità sostanziale del provvedimento impugnato attraverso un autonomo esame circa la ricorrenza dei presupposti di fatto e di diritto della infrazione contestata, essendo oggetto della opposizione il rapporto sanzionatorio, con la conseguenza che nessun rilievo assumono gli eventuali vizi del provvedimento relativi all'omessa valutazione delle deduzioni difensive dell'incolpato da parte dell'autorità intimante, potendo, successivamente, l'eventuale inadeguata valutazione da parte del giudice, rilevare sotto il profilo di omesso esame di punti decisivi della controversia (Cass. n 5891 del 2004).

Ricordate le già esposte ragioni che contrastano adeguatamente la tesi sostenuta dall'indirizzo giurisprudenziale più legato alla incidenza dei vizi motivazionali dell'ordinanza sull'esito della controversia, può concludersi nel senso che la natura stessa del giudizio impone una soluzione diversa.

Deve pertanto, in applicazione dei suindicati concetti affermarsi il principio secondo cui i vizi motivazionali dell'ordinanza ingiunzione, non comportano la nullità del provvedimento, e quindi l'insussistenza del diritto di credito derivante dalla violazione commessa, in quanto il giudizio susseguente investe il rapporto e non l'atto e, quindi sussiste la cognizione piena del giudice, che potrà (e dovrà) valutare le deduzioni difensive proposte in sede amministrativa e in ipotesi non esaminate o non motivatamente respinte, se riproposte nei motivi di opposizione e decidere su di esse con pienezza di poteri sia che le stesse investano questioni di diritto o questioni di fatto.

Dall'applicazione compiuta di tale principio emerge una ulteriore conseguenza, che investe altri possibili vizi dell'ordinanza ingiunzione, con riferimento all'iter procedimentale, con precipuo riguardo alla mancata audizione del trasgressore che ne abbia fatto richiesta.

Al riguardo, la giurisprudenza di questa Corte appare consolidata, con oscillazioni ora di scarso rilievo, nel senso che la mancata audizione di chi ne abbia fatto richiesta comporti la nullità dell'ordinanza ingiunzione e quindi la sopravvenuta insussistenza della pretesa patrimoniale conseguente alla trascrizione.

Se in un'ottica quale quella affermata in relazione alla funzionalità della osservanza delle regole, anche procedurali, relative all'atto amministrativo, relativamente all'esito dell'opposizione, tale conclusione aveva una valenza quanto meno sul piano formale, basta riflettere al fatto che l'audizione è preordinata all'esposizione di elementi favorevoli alla propria tesi che l'interessato vuole far conoscere all'Autorità preposta all'adozione dell'ordinanza, per concludere che la tutela del trasgressore non è lesa dal mancato uso di tale facoltà, atteso che quelle ragioni potranno senza dubbio alcuno essere prospettate in sede giurisdizionale.

Ne consegue che anche tale vizio non può comportare l'annui lamento dell'ordinanza ingiunzione, attesa la più volte rilevata pienezza di cognizione che compete al giudice del rapporto.

Il principio generale suesposto vale quindi a superare il preesistente contrasto, atteso che lo stesso sposta il profilo argomentativo sul piano della natura dell'oggetto del giudizio (sul rapporto e non sull'atto) e supera le ragioni su cui le diverse tesi si erano attestate.

Il ricorso deve essere pertanto accolto, atteso che i due motivi in cui lo stesso è articolato attengono allo stesso profilo (irrilevanza della omessa od insufficiente motivazione in ordine alle deduzioni difensive svolte in sede amministrativa), sia pure sotto angolazioni diverse e possono essere quindi esaminati congiuntamente;

tanto comporta la cassazione della sentenza impugnata, con rinvio ad altro giudice di pace di Reggio Calabria, che provvederà, applicato il principio di diritto di cui sopra, anche sulle spese del presente procedimento per cassazione.

P.Q.M.

la Corte accoglie il ricorso; cassa e rinvia, anche per le spese, ad altro Giudice di pace di Reggio Calabria.

Così deciso in Roma, il 24 novembre 2009.

Depositato in Cancelleria il 28 gennaio 2010

Cass. civ. Sez. II, 10-09-2009, n. 19571

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE SECONDA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. SETTIMI Giovanni - Presidente

Dott. MIGLIUCCI Emilio - Consigliere

Dott. PARZIALE Ippolito - rel. Consigliere

Dott. D'ASCOLA Pasquale - Consigliere

Dott. DE CHIARA Carlo - Consigliere

ha pronunciato la seguente:

sentenza

sul ricorso proposto da:

STUDIO GAMMA SRL in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA TUSCOLANA 16, presso lo studio degli avvocati CARAVELLA RAFFAELE e DE' RUGGIERO EMILIANO (avviso postale Corso Aldo Moro n. 210 - 81055 Santa Maria Capua Vetere -

CE), che la rappresentano e difendono, giusta mandato e procura speciale a margine del ricorso;

- ricorrente -

contro

COMUNE DI CASERTA, SETTORE SVILUPPO ECONOMICO - ATTIVITA' PRODUTTIVE, DEPENALIZZAZIONE E COMMERCIO;

- intimato -

avverso la sentenza n. 6811/2005 del GIUDICE DI PACE di CASERTA del 31.10.05, depositata il 12/12/2005;

udita la relazione della causa svolta nella Camera di consiglio del 24/03/2009 dal Consigliere Relatore Dott. PARZIALE Ippolisto;

udito per il ricorrente l'Avvocato Luigi Arnaldo Zappala (per delega avv. Raffaele Caravella) che si riporta agli scritti;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. LO VOI Francesco, che nulla osserva rispetto alla relazione scritta.

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

La società Studio Gamma S.r.l. impugna la sentenza n. 6811 del 2005 del Giudice di Pace di Caserta depositata il 12 marzo 2005 e notificata il 19 maggio 2006 con la quale veniva respinta la sua opposizione all'ordinanza ingiunzione n. 67 del 2004 emessa dal dirigente del settore sviluppo economico, attività produttive Caserta, n. (OMISSIS).

L'odierna ricorrente era stata sanzionata per la somma complessiva di Euro 514,74 per aver installato cartelloni pubblicitari con verbale di accertamento n. (OMISSIS) elevato dalla Polizia municipale di (OMISSIS) in relazione alla violazione dell'art. 1, titolo 4[^] del piano generale degli impianti adottato con Delib. comunale n. 132 del 14 dicembre 2001.

Secondo l'amministrazione l'odierno ricorrente aveva violato contemporaneamente al *D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, art. 23, comma 4* e l'art. 13 del regolamento comunale, punibile con applicazione delle specifiche norme introdotte con i *D.Lgs. 18 dicembre 1997, n. 471, D.Lgs. 18 dicembre 1997, n. 472 e D.Lgs. 18 dicembre 1997, n. 473*.

Il Giudice di Pace respingeva l'opposizione, ritenendo correttamente irrogata la sanzione prevista dall'art. 13 del regolamento comunale.

L'odierna ricorrente articola due motivi di ricorso.

Col primo deduce violazione e falsa applicazione dei criteri procedurali di legge per violazione e falsa applicazione del *R.D. n. 383 del 1934, artt. 106 e 107*, nonché del *D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 274* e della *L. n. 3 del 2003*. Sostiene la ricorrente che la sanzione era stata irrogata in carenza di potestà sanzionatoria da parte del Comune per essere stati abrogato il *R.D. 3 marzo 1934, n. 383, artt. 106 e 107 T.U. leggi comunali e provinciali*, che affidavano ai Comuni e le Province la potestà sanzionatoria in materia amministrativa. Tale abrogazione è conseguente al *D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 274* (testo unico degli enti locali) che aveva determinato un vuoto normativo colmato soltanto con l'approvazione della *L. n. 3 del 2003* che, con l'art. 16, aveva aggiunto l'articolo 7-bis al testo unico surrichiamato, reintroducendo la potestà sanzionatoria in capo alle Comuni e alle Province.

Col secondo motivo deduce "omessa, insufficiente e/o contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia, prospettata dalle parti o rilevabile d'ufficio, in relazione all'*art. 360 c.p.c., n. 5*" in ordine all'illegittimità, sotto vari profili, denunciata dell'ordinanza ingiunzione.

Osserva il ricorrente che il Giudice di Pace non aveva dato alcuna motivazione in ordine alle illegittimità dell'ordinanza ingiunzione tempestivamente dedotte e relative alla carenza di potestà sanzionatoria per difetto di legge che tale potere attribuiva ai Comuni, alla adozione del sistema sanzionatorio prima della regolamentazione della materia cui esso faceva riferimento, alla illegittima determinazione dell'importo della sanzione.

Aggiunge ancora la ricorrente, sotto il profilo dell'omessa motivazione, il rilievo secondo il quale il Giudice di Pace non aveva fornito alcuna indicazione in ordine all'eccepito difetto di legittimazione passiva dell'odierno ricorrente.

Parte intimata non ha svolto attività difensiva in questa sede.

Attivatasi procedura *ex art. 375 c.p.c.*, il Procuratore Generale invia requisitoria scritta nella quale conclude per la trattazione del ricorso in pubblica udienza.

Occorre rilevare che tali conclusioni della Procura Generale non ostano alla pronuncia in Camera di consiglio. Infatti, l'inammissibilità della pronuncia in Camera di consiglio è ravvisabile solo ove la Corte ritenga che non ricorrano le ipotesi di cui all'*art. 375 c.p.c.*, commi 1 e 2, oppure emergano condizioni incompatibili con una trattazione abbreviata. In tali casi la causa deve essere rinviata alla pubblica udienza. Nel caso in cui, invece, la Corte ritenga, come nella specie, che la decisione del ricorso presenta aspetti di evidenza compatibili con l'immediata decisione, può pronunciarsi la manifesta infondatezza o la manifesta fondatezza dell'impugnazione, anche ove le conclusioni del pubblico ministero siano, all'opposto, per la trattazione in pubblica udienza (Cass. 2007 n. 23842; Cass. 2007, n. 1255).

Il ricorso è fondato e va accolto.

Va innanzitutto premesso che il principio della riserva di legge fissato nella materia delle sanzioni amministrative dalla *L. 24 novembre 1981, n. 689, art. 1* impedisce che l'illecito amministrativo e la relativa sanzione siano introdotti direttamente da fonti normative secondarie: la norma non esclude, tuttavia, che i precetti della legge, sufficientemente individuati, siano eterointegrati da norme regolamentari, in virtù della particolare tecnica della dimensione in cui le fonti secondarie sono destinate ad operare.

Nel caso di violazioni del regolamento comunale, la potestà sanzionatoria dell'ente territoriale trovava fonte nell'art. 106 della legge comunale e provinciale (*R.D. n. 383 del 1934*), che sanzionava le contravvenzioni alle disposizioni dei regolamenti comunali che non trovassero la loro sanzione in altre espresse disposizioni legislative. Tale norma non era stata abrogata per effetto dell'entrata in vigore della *L. n. 689 del 1981, art. 1*.

Peraltro, va considerato che il *R.D. n. 383 del 1934* è stato abrogato, insieme ad altre disposizioni normative, dal *D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 274* in data anteriore a quella in cui è stata accertata l'infrazione impugnata con conseguente carenza di potere sanzionatoria dell'Amministrazione.

Infatti, l'art. 275 (norma finale) recita: "salvo che sia diversamente previsto dal presente decreto e fuori dei casi di abrogazione per incompatibilità, quando leggi, regolamenti, decreti, od altre norme o provvedimenti, fanno riferimento a disposizioni espressamente abrogate dagli articoli contenuti nel presente capo, il riferimento si intende alle corrispondenti disposizioni del presente testo unico, come riportate da ciascun articolo". La norma ha inteso evidentemente stabilire che, nel caso in cui delle fonti normative facciano rinvio a disposizioni previste dai testi abrogati dal *D.Lgs. n. 267 del 2000*, tale rinvio debba intendersi riferito alle corrispondenti disposizioni che, in quanto siano state recepite e riprodotte nel citato *D.Lgs. n. 267 del 2000*, ("in quanto riportate da ciascun articolo") siano perciò tuttora vigenti, senza considerare l'illogicità di ipotizzare che il legislatore abbia ritenuto vigenti disposizioni normative, che nell'articolo precedente aveva invece dichiarato di abrogare. Ed invero, lo stesso legislatore, resosi conto del vuoto legislativo verificatosi per effetto dell'abrogazione del *R.D. n. 383 del 1934, art. 106* ha poi provveduto con la *L. 16 gennaio 2003, n. 3, art. 16* ad inserire, dopo l'art. 7 di cui al *D.Lgs. n. 267 del 2000*, l'art. 7 bis (sanzioni amministrative) che recita: "salvo diversa disposizione di legge, per le violazioni delle disposizioni dei regolamenti comunali e provinciali si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da Euro 25,00 a Euro 500,00".

Tale norma, introdotta in tempo successivo alla commissione delle violazioni oggetto delle ingiunzioni impugnate non era *ratione temporis* applicabile alla specie: all'epoca il Comune era privo di potere sanzionatorio, sicché devono ritenersi nulle le ordinanze emesse dal Comune.

La sentenza va cassata.



Non essendo necessari ulteriori accertamenti, la causa va decisa nel merito ai sensi dell'art. 384 c.p.c. e va accolta l'originaria opposizione e devono essere annullate le ingiunzioni opposte.

Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

LA CORTE Accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, accoglie l'originaria opposizione ed annulla le ingiunzioni opposte. Condanna la parte intimata alle spese di giudizio, liquidate in complessivi Euro 400,00 per onorari e 200,00 per spese, oltre accessori di legge.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio, il 24 marzo 2009.

Depositato in Cancelleria il 10 settembre 2009.



Vuoi esprimere la tua opinione sull' argomento?
Vuoi inviarci il tuo parere, un'esperienza concreta, un documento
che pensi possa essere utile per il dibattito sul tema? Scrivi a:

redazione@dirittoambiente.net