

La motivazione dell'ordinanza ingiunzione *per relationem*,
con particolare riguardo al rinvio
alla contestazione della violazione amministrativa ambientale

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

L'ordinanza con cui si applica la sanzione amministrativa ambientale può essere motivata mediante inequivoco ed esplicito richiamo ad altro atto (cosiddetta motivazione *per relationem*); l'ordinanza ingiunzione è invece illegittima laddove la motivazione sia soltanto implicita, vale a dire desumibile da altri atti cui il provvedimento non rinvia espressamente.

L'ordinanza ingiunzione è il provvedimento amministrativo conclusivo del procedimento sanzionatorio disciplinato dalla legge 24 novembre 1981, n. 689. Ai sensi dell'art. 18 della citata legge la pubblica amministrazione, se ritiene fondato l'atto di accertamento, determina con ordinanza motivata la somma dovuta per la violazione e ne ingiunge il pagamento, insieme alle spese, all'autore della violazione e alle persone obbligate in solido.

L'ordinanza ingiunzione, non il mero atto di contestazione della violazione amministrativa, rappresenta il vero e proprio provvedimento sanzionatorio con cui si applica la sanzione amministrativa. In considerazione del fatto che soltanto l'ordinanza ingiunzione è l'atto che incide sulle posizioni giuridiche soggettive dei destinatari, la legge prevede la tutela giurisdizionale esclusivamente nei confronti di tale decisione¹. Ad ogni modo, secondo le regole generali sull'invalidità riflessa, i vizi degli atti endoprocedimentali (atti interni al procedimento finalizzati all'emanazione del provvedimento finale)² si riflettono in termini di validità ed efficacia sull'atto finale.

¹ L'art. 22 della legge n. 689 del 1981 dispone che gli interessati possano proporre opposizione contro l'ordinanza ingiunzione davanti al giudice del luogo in cui è stata commessa la violazione.

² Si pensi, ad esempio all'atto di accertamento e contestazione della violazione amministrativa oppure ad un eventuale parere di un organo consultivo su cui si basa l'ordinanza conclusiva del procedimento sanzionatorio.

L'ordinanza ingiunzione, quale atto conclusivo del procedimento sanzionatorio, presenta le caratteristiche proprie dei provvedimenti amministrativi³ e pertanto risulta assoggettata alle regole generali dettate in materia di procedimento amministrativo dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.⁴

L'art. 18, 2° comma della legge 24 novembre 1981, n. 689 impone l'obbligatoria motivazione dell'ordinanza con cui si determina la somma dovuta a titolo di sanzione amministrativa. Motivare un atto significa manifestare le ragioni che hanno condotto ad adottare una determinata scelta, richiamando i presupposti di esercizio del potere e le circostanze di fatto (cosiddetta giustificazione), nonché il processo logico seguito per pervenire ad una determinata decisione (motivazione in senso stretto). La funzione della motivazione è duplice: da una parte, mette l'interessato in condizione di esercitare le proprie difese, ripercorrendo l'iter logico e giuridico che ha portato l'autorità amministrativa a ritenere fondato l'accertamento e ad applicare la sanzione; inoltre, la motivazione consente al giudice civile di eseguire un controllo sulla validità formale e sostanziale dell'ingiunzione stessa.

Invero, anche in assenza dell'espressa previsione dell'art. 18, 2° comma della legge n. 689/1981, le regole generali intervenute con la legge n. 241/1990 individuano la motivazione come elemento essenziale del provvedimento, la cui mancanza rende l'atto illegittimo per violazione di legge. Infatti, l'art. 3 della legge n. 241 del 1990 impone l'obbligo di motivare tutti i provvedimenti amministrativi,⁵ prescrivendo il contenuto della motivazione e imponendo altresì di comunicarla ai destinatari del provvedimento (3° comma dell'art. 3). Nel disciplinare il contenuto minimo della motivazione, la legge n. 241/1990 precisa che essa debba indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche alla base della decisione. La motivazione dell'ordinanza ingiunzione deve, pertanto, tener conto anche delle argomentazioni esposte dall'interessato nella memoria difensiva e degli eventuali documenti allegati, sempre che "le allegazioni difensive non si siano tradotte in una mera professione di innocenza, senza sottoporre all'autorità amministrativa nuovi elementi o questioni

³ Le caratteristiche dei provvedimenti amministrativi, come atti tipici dell'amministrazione autoritativa, sono: l'imperatività, intesa come capacità di modificare le situazioni giuridiche degli amministrati unilateralmente (senza il consenso dei destinatari); l'esecutività, cioè attitudine ad essere eseguiti immediatamente, senza attendere l'esito di ricorsi amministrativi o giurisdizionali; infine, l'esecutorietà, vista come potere della pubblica amministrazione, nei casi previsti dalla legge, di adeguare coattivamente la situazione di fatto a quella di diritto determinata dal provvedimento.

⁴ Corte Costituzionale, 15 luglio 1994, n.311, in www.giurcost.org

⁵ Con esclusione degli atti normativi e di quelli a contenuto generale (2° comma dell'art. 3 della legge n. 241/1990).

che richiedano una specifica valutazione”.⁶ Non sembra comunque ricorrere un vizio della motivazione dell’ordinanza ingiunzione nel caso in cui le difese del trasgressore non risultino contestate punto per punto.

Anche per l’ordinanza ingiunzione si è posto il problema dell’ammissibilità della motivazione per relationem.⁷ In generale, l’art.3, 3° comma della legge n. 241 del 1990 ammette che le ragioni della decisione possano risultare da altro atto richiamato dalla decisione stessa. Tuttavia, tale disposizione impone altresì che l’atto richiamato sia indicato e reso disponibile dall’autorità amministrativa che ha emanato il provvedimento motivato per relationem. Richiedendo l’espreso rinvio all’atto che contiene la motivazione, la legge n. 241 del 1990 esclude l’ammissibilità della cosiddetta motivazione implicita, ossia deducibile da altro atto che non risulti espressamente richiamato. In materia di violazioni amministrative ambientali accade di frequente che la motivazione dell’ordinanza ingiunzione si basi sulle ragioni giustificative dell’atto di contestazione oppure su eventuali atti consultivi cui si conforma l’ordinanza stessa. Intervenendo specificamente sul tema della motivazione delle ordinanze ingiunzione, la giurisprudenza⁸ ha confermato gli orientamenti generali in tema di motivazione dei provvedimenti amministrativi. Di conseguenza, si ritiene valida l’ordinanza ingiunzione che rinvia recettivamente ad altri atti, individuati con precisione e che siano nella sfera di conoscibilità dell’interessato:⁹ l’atto di contestazione, peraltro, sicuramente rientra nella sfera di conoscibilità legale del trasgressore, in quanto è stato a questi consegnato direttamente oppure notificato nel termine perentorio di novanta giorni dall’accertamento ai sensi dell’art. 14 della legge n. 689 del 1981. In particolare, si considera legittima la motivazione per relationem dei provvedimenti amministrativi inflittivi di sanzione, purché vi sia un inequivoco e preciso richiamo al verbale di accertamento, sempre che esso contenga una completa indicazione degli estremi della violazione.¹⁰ Infatti, normalmente emergono dall’atto di accertamento le ragioni giuridiche e gli elementi di fatto che consentono al privato di opporsi alla sanzione dinanzi

⁶ Cass., sez. lav., 24 novembre 1990, n. 11332, in *Giur. civ.*, Mass., 1990, p. 1936.

⁷ La giurisprudenza anteriore all’entrata in vigore della legge n. 241 del 1990 aveva ritenuto ammissibile la motivazione dell’ordinanza ingiunzione “mediante un semplice richiamo agli atti del relativo procedimento, giacché anche così è possibile porre in luce gli elementi necessari per consentire al privato di proporre l’opposizione e al pretore di effettuare il controllo a lui demandato”: per tutte Cass. civ., SS.UU., 5 luglio 1975 n. 2618.

⁸ Per tutte, Cass. civ., sez. I, 3 luglio 1998, n. 6529.

⁹ Cass. civ., sez. III, 1 settembre 1999, n. 9196, in *Arch. Civ.*, 2000, p. 713.

¹⁰ Cass., sez. I, 3 dicembre 1994, n. 10412, in *Foro it.*, 1995, I, p. 2905

all'autorità giudiziaria. Al contrario, risulta illegittima per violazione di legge l'ordinanza ingiunzione motivata mediante il rinvio ad altro atto, non espressamente richiamato.

Stefania Pallotta

Parte del presente testo è tratto dal volume "Manuale dell'illecito amministrativo ambientale"

di Maurizio Santoloci e Stefania Pallotta - Laurus Robuffo

In libreria - vedi pagina "pubblicazioni" in www.dirittoambiente.com