



Sanzioni amministrative ambientali

La motivazione dell'ordinanza ingiunzione in relazione alle difese dell'interessato secondo le più recenti indicazioni giurisprudenziali

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

DOCUMENTI **2009**
INformazione

Con una pluralità di recenti pronunce la Cassazione civile¹ torna sull'ammissibilità della motivazione *per relationem* dell'ordinanza ingiunzione, modulandolo con specifico riferimento al tema delle deduzioni difensive.

Nel sistema degli illeciti amministrativi l'art. 18, 2° comma della legge 24 novembre 1981, n. 689 impone di motivare l'ordinanza con cui si determina la sanzione amministrativa pecuniaria.

Anche nel quadro delle regole generali in materia di procedimento amministrativo, l'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241 enuncia l'obbligo di motivare tutti i provvedimenti amministrativi.²

Per quanto riguarda il contenuto della motivazione, l'ultima parte del primo comma dell'art. 3 della legge n. 241/1990 prescrive il contenuto minimo della motivazione, precisando che essa debba indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche alla base della decisione dell'amministrazione, con riferimento alle risultanze dell'istruttoria.

Il contenuto dell'obbligo di motivazione va individuato in funzione dello scopo della motivazione stessa, che nel caso dell'ordinanza ingiunzione è rappresentato dalla necessità di consentire all'ingiunto la tutela dei suoi diritti mediante l'opposizione. Pertanto, il provvedimento d'ingiunzione deve manifestare le ragioni alla base di una determinata scelta sanzionatoria, richiamando i presupposti di esercizio del potere e le circostanze di fatto (cosiddetta giustificazione), nonché il processo logico seguito per pervenire alla decisione (motivazione in senso stretto). In questo modo, la motivazione permette al destinatario del provvedimento e al giudice dell'opposizione di ripercorrere l'*iter* logico e giuridico che ha portato l'autorità amministrativa a ritenere fondato l'accertamento e ad applicare la sanzione; conseguentemente, l'obbligo di motivazione può dirsi soddisfatto quando dall'ingiunzione risulti la violazione addebitata, in modo che l'ingiunto possa far valere le sue ragioni e il giudice esercitare il controllo giurisdizionale.³

Se la *ratio* della motivazione è garantire l'effettivo esercizio del diritto di difesa, ne deriva l'ammissibilità della cosiddetta motivazione *per relationem* mediante il richiamo di altri atti del procedimento sanzionatorio.⁴ Come ribadito dalle più attuali pronunce della Cassazione civile,⁵ è legittima l'ordinanza ingiunzione che rinvia recettivamente ad

¹ Cassazione civile, sezione lavoro, 3 luglio 2009, nn. 15696, 15697, 15698, 15699, 15700; Cassazione civile, sez. lavoro, 24 giugno 2009, nn. 14859 e 14860.

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

³ Cassazione civile, sez. lavoro, 24 giugno 2009, nn. 14859 e 14860.

⁴ L'art. 3, 3° comma della legge 7 agosto 1990, n. 241 stabilisce che: "Se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama." Per il quadro dei principi in materia di motivazione dell'ordinanza ingiunzione prima e dopo l'entrata in vigore della legge 241/1990 ci permettiamo di rinviare al nostro "E' ammissibile la motivazione dell'ordinanza ingiunzione mediante il rinvio ad altri atti del procedimento amministrativo sanzionatorio?", in area "Sanzioni amministrative ambientali" su questa rivista.

⁵ Cassazione civile, sezione lavoro, 3 luglio 2009, nn. 15696, 15697, 15698, 15699, 15700.



altri atti che rientrano nella sfera di conoscibilità dell'interessato. Collocandosi nel solco dei consolidati principi elaborati dalla giurisprudenza di legittimità,⁶ le citate sentenze riconoscono la validità l'ordinanza-ingiunzione motivata *per relationem* attraverso il richiamo di atti, sia già portati a conoscenza del trasgressore (in quanto precedentemente notificati), sia atti semplicemente conoscibili sebbene non specificamente oggetto di previa notifica. In particolare, la Suprema Corte di Cassazione⁷ ribadisce che la motivazione può risultare dal verbale di accertamento, già noto al trasgressore in virtù dell'obbligatoria preventiva contestazione: l'atto di contestazione per sua natura rientra nella sfera di conoscibilità legale del trasgressore, in quanto la mancata comunicazione immediata o notifica entro novanta giorni degli estremi della violazione determina l'estinzione dell'obbligazione sanzionatoria.⁸

Alla luce degli enunciati dati normativi e degli illustrati orientamenti giurisprudenziali, deve invece considerarsi illegittima per violazione di legge l'ordinanza ingiunzione con motivazione cosiddetta implicita, ossia deducibile da altro atto non espressamente richiamato e non rientrante nella sfera di conoscibilità del destinatario.

Per quanto concerne il preteso obbligo di motivazione con riguardo alle deduzioni difensive, anche nelle più recenti pronunce la Suprema Corte di Cassazione chiarisce che un simile obbligo ha una diversa estensione e consistenza a seconda che con la memoria difensiva siano contestati fatti già presi in considerazione ovvero vengano allegati fatti nuovi e diversi: soltanto in quest'ultimo caso l'obbligo di motivazione impone di prendere in esame tali deduzioni, illustrando le ragioni del loro mancato accoglimento; invece, nei casi di confutazione di fatti già esposti nel verbale può ritenersi sufficiente il richiamo al contenuto del corrispondente verbale.⁹

In conclusione, in linea di principio la motivazione dell'ordinanza ingiunzione *per relationem* rappresenta una modalità di esposizione delle ragioni del provvedimento amministrativo senz'altro corretta e legittima, oltre che conforme al principio di speditezza dell'azione amministrativa; l'unica eccezione a questa regola è rappresentata dalle ipotesi in cui con gli scritti difensivi siano adottati fatti nuovi e diversi tali da inficiare l'esistenza dei presupposti costitutivi della violazione contestata ovvero da eliminare al fatto commesso ogni elemento di antiggiuridicità.¹⁰

Infine, in questo nugolo di nuove decisioni relative al tema della motivazione dell'ordinanza ingiunzione, vanno segnalate anche le pronunce che riaffermano il principio secondo cui in tema di opposizione ad ordinanza ingiunzione la violazione dell'obbligo di motivazione, consistente nel non tener conto delle deduzioni difensive

⁶ In tal senso, Cassazione civile, 23 luglio 2007, n. 16191; si veda anche Cassazione civile, sez. II, 13 aprile 2006, n. 8649 e la più risalente Cass. civ., sez. III, 1 settembre 1999, n. 9196.

⁷ *Ex plurimis* Cassazione civile sezione lavoro, 3 luglio 2009, n. 15700.

⁸ Cass., sez. I, 3 dicembre 1994, n. 10412, in *Foro it.*, 1995, I, p. 2905

⁹ Testualmente, si vedano le già citate Cassazione civile, sezione lavoro, 3 luglio 2009, nn. 15696, 15697, 15698, 15699, 15700.

¹⁰ In tal senso, Cassazione civile, sez. II, 16 gennaio 2007, n. 871.

della parte privata, non costituisce motivo di annullamento del provvedimento, ma si traduce soltanto in una circostanza che dovrà essere valutata nel merito in sede di giudizio di opposizione; infatti, tale giudizio, vertente sul rapporto sanzionatorio e non sul provvedimento, è a cognizione piena.¹¹

Stefania Pallotta

Publicato il 17 agosto 2009

Testo derivante dal corso "ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO DI UN UFFICIO SANZIONI AMMINISTRATIVE AMBIENTALI DOPO L'ENTRATA IN VIGORE DEL NUOVO TESTO UNICO: GUIDA PRATICA ALL'ISTRUTTORIA DEL PROCEDIMENTO SANZIONATORIO AMBIENTALE"
a cura della Dott.ssa Stefania Pallotta
da svolgersi in house presso pubbliche amministrazioni.

¹¹ Cassazione civile, sez. lavoro, 24 giugno 2009, nn. 14859 e 14860.



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

DOCUMENTI

2009

INformazione