

Sentenza della Cassazione Civile n° 7138 del 23/06/95 Sez.I

Sanzioni amministrative - Applicazione - Ordinanza - Ingiunzione - Obbligo della motivazione - Osservanza - Mero riferimento alla norma violata - Insufficienza.

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del popolo italiano
La Corte Suprema di Cassazione
SEZIONE I CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg. Magistrati:

Dott. Vincenzo	BALDASSARRE	Presidente
" Rosario	DE MUSIS	Consigliere
" Vincenzo	PROTO	"
" Ugo	VITRONE	Rel. "
" Giulio	GRAZIADEI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso proposto

da

PROVINCIA DI GENOVA, Presidente pro tempore domicilio eletto in Roma Via Cosseria 5 difeso dall'avvocato Bertiatì Angelo c-o Romanelli E.;

Ricorrente

contro

LUIGI STOPPANI S.P.A. in persona legale rappresentante pro tempore; domicilio eletto in Roma Largo Toniolo 6 difeso dagli avvocati Acquarone Lorenzo e De Santis Roberto c-o De Santis R.; Avverso sentenza della Pretura di Genova depositata il 24.12.1990 numero 001286-1990; udito il Consigliere Relatore Dott. Vitrone Ugo nella pubblica udienza del 27.2.1995; e' comparso l'avvocato Romanelli difensore del ricorrente che ha chiesto l'accoglimento del ricorso; e' comparso l'avvocato De Santis difensore del resistente che ha chiesto il rigetto del ricorso; sentito il P.M. in persona del Sost. Proc. Gen. del Dott. Martone Antonio che ha concluso per il rigetto del ricorso.

Fatto

Con ricorso depositato il 5 novembre 1988 la s.p.a. Luigi Stoppani proponeva opposizione contro l'ordinanza-ingiunzione era del tutto immotivata, sia con riguardo alla sussistenza dell'illecito, sia con riguardo alla commisurazione della sanzione, e che, infine, tutte le violazioni contestate avrebbero dovuto formare oggetto di valutazione congiunta. Con sentenza del 24 dicembre 1990 il Pretore di Genova accoglieva l'opposizione per assoluto difetto di motivazione della sanzione irrogata, rilevando che l'ordinanza-ingiunzione si era limitata ad affermare che erano superati i limiti prescritti per l'emissione E-13, tenuto conto della tolleranza prevista dalla legge regionale n. 11 del 1985, senza alcuna precisazione in ordine ai limiti superati. Analoga dizione era del resto contenuta nel parere della Commissione consultiva per l'applicazione delle sanzioni amministrative in materia di inquinamento atmosferico, cosicche' la contestazione era del tutto incerta, com'era confermato dalla considerazione che solo a seguito della deposizione del testo Agnese era stato possibile accertare quali fossero i superamenti relativi alla emissione E-13. Poiche' tali elementi avrebbero dovuto formare oggetto di contestazione attraverso l'indicazione contenuta nell'ordinanza-ingiunzione, questa doveva essere dichiarata illegittima a causa della genericita' ed inesistenza dell'addebito sanzionato. Contro la sentenza ricorre per cassazione con un solo motivo

la Provincia di Genova. Resiste con controricorso la s.p.a. Luigi Stoppani. Entrambe le parti hanno depositato memoria.

Diritto

L'Amministrazione ricorrente denuncia la violazione e la falsa applicazione dell'art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689, in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5, cod. proc. civ. e sostiene che la sentenza impugnata è viziata da motivazione contraddittoria, avendo omissa ogni specificazione dei limiti contestati attraverso una considerazione congiunta sia dei limiti superati sia dell'entità del superamento di essi; che, inoltre, la violazione contestata era chiaramente evidenziata mediante il richiamo all'art. 20 della legge regionale ligure n. 11 del 1985, nonché al verbale di accertamento che era stato redatto il 31 ottobre 1986 sulla scorta della relazione tecnica trasmessa dalla stessa società Stoppani, dalla quale risultava un'emissione di polveri inquinanti eccedente i limiti autorizzati; che, infine, il Pretore avrebbe dovuto provvedere all'integrazione della motivazione dell'ordinanza-ingiunzione attraverso un autonomo esame della ricorrenza dei presupposti di fatto e di diritto dell'infrazione, prescindendo dalla adeguatezza e dalla correttezza delle giustificazioni adottate nel provvedimento amministrativo. La censura appare destituita di fondamento in ciascuna delle sue concorrenti articolazioni. Non può consentirsi, innanzi tutto, con il rilievo del vizio di motivazione contraddittoria, che consisterebbe - secondo la prospettazione della ricorrente - nel riferimento congiunto sia alla mancata specificazione dei limiti superati, sia alla mancata indicazione dell'entità del superamento da parte della società opponente, poiché da una corretta e piana lettura della motivazione si ha modo di constatare che il Pretore si è limitato a rilevare l'insufficienza della mera attestazione secondo cui risultavano superati i limiti prescritti per l'emissione E-13, senza alcuna indicazione degli elementi di fatto sui quali doveva fondarsi la contestazione di un'infrazione amministrativa. Tale motivazione appare del tutto corretta poiché, indipendentemente da ogni riferimento ai limiti posti alle emissioni di polveri e ai limiti di tolleranza stabiliti dalla legge regionale - entrambi noti alla società opponente - il difetto di motivazione del provvedimento sanzionatorio è stato ravvisato nella mancata specificazione dei limiti che in concreto erano stati superati, non essendo indicato se si trattasse di limiti di concentrazione o di limiti di quantità, nonché della omissa indicazione delle circostanze di fatto nel cui contesto l'infrazione è stata accertata, come risulta chiaramente dal prosieguo della motivazione della sentenza impugnata. Ne vale osservare, poi, che l'obbligo della motivazione dell'ordinanza-ingiunzione poteva ritenersi soddisfatto dal riferimento alla norma violata, integrato dall'indicazione del verbale di accertamento, richiamato nel contesto del provvedimento sanzionatorio, poiché la mera indicazione della norma violata non è sufficiente a specificare la natura e la portata della trasgressione, soprattutto nei casi in cui, come nella specie, la norma preveda comportamenti alternativi superamento dei limiti di concentrazione e superamento di limiti di quantità delle polveri inquinanti), mentre il riferimento al verbale di accertamento della violazione soddisfa l'obbligo della motivazione solo nel caso in cui esso contenga una completa indicazione degli estremi della violazione contestata (da ultimo: Cass. 14 febbraio 1994, n. 1445). Dalle concordi affermazioni delle parti risulta invece che il verbale di accertamento è stato redatto sulla base di una relazione trasmessa dalla stessa società - e non menzionata nell'ordinanza-ingiunzione - la quale riporta una molteplicità di valori con riferimento alla emissione sanzionata, sulla base dei quali la società ha formulato le contestazioni svolte dinanzi alla Commissione Provinciale Consultiva, la quale, dopo aver esaminato gli scritti difensivi ad essa trasmessi, ha deliberato di non accogliere le argomentazioni esposte limitandosi a ribadire che "è accertato il superamento dei limiti prescritti per l'emissione in questione, tenuto conto della tolleranza prevista dalla legge regionale n. 11 del 1985". Tale parere immotivato, considerata la natura delle contestazioni che investono la specificazione dei limiti dei quali si asserisce il superamento, non vale a integrare il verbale di accertamento, poiché, contrariamente a quanto ritenuto in un'analoghi fattispecie tra le stesse parti (Cass. 5 novembre 1984, n. 9142), nessun ulteriore elemento aggiunge alla originaria contestazione che consenta di accertare quale limite sia stato in concreto superato, si risolve nell'apodittica affermazione della sussistenza dell'infrazione. Va considerato, infatti, che

qualora l'Impresa si sia avvalsa della facoltà consentita dall'art. 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ed abbia sottoposto all'autorità amministrativa delle argomentazioni difensive, queste debbono ricevere una specifica risposta prima dell'adozione del provvedimento irrogativo della sanzione (Cass. 25 marzo 1987, n. 2885), la quale non può ritenersi soddisfatta dal parere immotivato della Commissione Consultiva Provinciale, quando questa, come nella specie, si sia limitata a ribadire il superamento dei limiti di legge senza dar conto della portata delle argomentazioni difensive addotte dall'Impresa contro il verbale di accertamento. È appena il caso di rilevare, infine, che l'esatta individuazione della violazione implica anche l'accertamento motivato della sua entità, poiché, secondo il disposto dell'art. 8 della legge regionale ligure 2 dicembre 1982, n. 45, l'ammontare della sanzione è commisurato alla gravità della violazione desunta, tra l'altro, dalle modalità dell'azione, dalla qualificazione dell'elemento soggettivo, dall'entità del danno e dal pericolo accertato nonché dall'opera eventualmente svolta dal trasgressore per l'eliminazione e l'attenuazione delle conseguenze della violazione, di cui non è traccia nell'ordinanza-ingiunzione notificata alla s.p.a. Luigi Stoppani. Né al riguardo può condividersi l'osservazione formulata dalla ricorrente nella memoria illustrativa, secondo cui, nella valutazione dell'adempimento dell'obbligo della motivazione deve procedersi a un giudizio ex post e non ex ante, poiché la motivazione assolve appunto alla finalità di consentire al trasgressore l'esercizio del diritto di difesa in relazione all'infrazione contestata, senza doversi sottoporre all'onere dell'opposizione per conoscere la specifica infrazione commessa e a sua entità in relazione ai parametri normativi enunciati nel provvedimento irrogativo della sanzione amministrativa. È poiché nella specie anche il richiamo al parere della Commissione Provinciale Consultiva nulla aggiunge alla originaria contestazione contenuta nel verbale di accertamento, l'ordinanza deve ritenersi sostanzialmente immotivata sia con riferimento al tipo di violazione sia con riferimento al tipo di violazione sia con riferimento alla sua entità. Deve, infine, ritenersi privo di fondamento anche l'ultimo profilo della censura formulata dall'Amministrazione Provinciale, la quale si richiama al noto orientamento giurisprudenziale secondo cui il giudice dell'opposizione non può limitarsi ad operare un mero riscontro della validità formale dell'ordinanza-ingiunzione, ma deve estendere il suo sindacato alla validità sostanziale del provvedimento sanzionatorio ed esaminare, in via autonoma, la ricorrenza dei presupposti di fatto e di diritto dell'infrazione, prescindendo dall'adeguatezza nonché dalla correttezza dei motivi espressi dall'Amministrazione. Tale orientamento interpretativo appare infatti frainteso con riferimento alla fattispecie in esame, poiché le contestazioni della s.p.a. Luigi Stoppani non hanno investito la mera adeguatezza e correttezza della motivazione dell'ordinanza-ingiunzione, ma hanno negato l'esistenza stessa di essa in base alla considerazione che non erano sufficienti a garantire l'esercizio del proprio diritto di difesa la mera indicazione della norma violata e il generico riferimento al verbale di accertamento della trasgressione. L'assenza radicale di motivazione, infatti, non è suscettibile di alcuna integrazione ad opera del giudice dell'opposizione poiché questi se può supplire alle carenze di ordine logico, non può eliminare le lacune della fattispecie in contestazione, sostituendo la sua volontà a quella dell'Amministrazione intimante. In conclusione, perciò, il ricorso è destituito di fondamento in ciascuna delle sue articolazioni e non può trovare accoglimento. Le spese giudiziali seguono la soccombenza.

P.Q.M

La Corte rigetta il ricorso e condanna la Provincia di Genova al pagamento delle spese giudiziali che liquida nella somma complessiva di L. 240.000 oltre L. 2.000.000 per onorario. Così deciso in Roma, il 27 febbraio 1995.

LS. 24/11/1981 Num. 689 Art. 18

LR. 02/12/1982 Num. 45 Art. 8 Liguria

LR. 12/03/1985 Num. 11 Art. 20 Liguria