

Opposizione ad ordinanza-ingiunzione e causa petendi: il giudice può annullare d'ufficio il provvedimento opposto per ragioni diverse da quelle indicate nell'atto di opposizione?

L'opposizione ad ordinanza-ingiunzione di pagamento di una somma a titolo di sanzione amministrativa introduce un giudizio disciplinato dalle regole proprie del processo civile di cognizione, i cui limiti sono segnati dai motivi della opposizione, che costituiscono la "[causa petendi](#)" della relativa azione, con la conseguenza che il giudice, salvo le ipotesi di inesistenza, non ha il potere di annullare di ufficio il provvedimento opposto per ragioni diverse da quelle indicate nell'atto di opposizione.

NDR: in tal senso Cass. n. 24961 del 2006, n. 13667 del 2003 e n. 9987 del 2003.

Cassazione civile, sezione seconda, ordinanza del 24.10.2023, n. 29442

...omissis...

Ritenuto in fatto

Con sentenza n. 1781/2019 la Corte d'Appello di Ancona, accogliendo il gravame proposto dal Comune di Fano, ha riformato la decisione di primo grado (Tribunale di Pesaro n. 308/2018) che aveva, invece, annullato l'ordinanza ingiunzione di pagamento della somma di Euro 423.509,00, notificata il 27.10.2016 dall'ente territoriale alla PP spa per violazione della L.R. n. 71 del 1997, art. 20, comma 2, (esecuzione di uno "scavo di 35.789,53 mc di ghiaia oltre i profili e i limiti autorizzati, per un valore commerciale di Euro 254.105,66 posto a base della quantificazione della sanzione"). Secondo la Corte territoriale, il primo giudice, nell'accogliere l'opposizione della società, aveva violato il principio di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato perché, a fronte di una censura che faceva valere la commissione della violazione da parte di un terzo soggetto estraneo e diverso sia rispetto alla società opponente che al legale rappresentante di questa, aveva esaminato e deciso la diversa questione riguardante la mancanza di un addebito di responsabilità a carico del legale rappresentante della società opponente, sì da non potere essere invocata la responsabilità solidale della medesima per l'illecito in questione. La Corte d'Appello ha quindi escluso -disattendendo la tesi della appellata - che la questione sollevata con l'opposizione, riguardante l'individuazione dell'autore della violazione, potesse ricomprendere anche la tematica del mancato addebito al legale rappresentante della società. Ha quindi proceduto all'esame dei vari motivi di opposizione e li ha rigettati.

Contro tale sentenza la PP spa ricorre per cassazione sulla base di sei motivi.

Resiste il Comune di Fano con controricorso illustrato da memoria.

Considerato in diritto

Con un primo motivo, la ricorrente denuncia, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3 e 5, violazione e/o falsa applicazione degli artt. 101,112 e 115 c.p.c., comma 1, nonché della L. n. 689 del 1981, art. 3, comma 1 e art. 6, comma 3 e dell'art. 111 Cost., comma 6, rimproverando alla Corte d'Appello un manifesto travisamento dei fatti ed un immotivato ed illogico ragionamento. Osserva che la società opponente non era l'autrice del supposto illecito e pertanto l'eccezione di carenza di legittimazione passiva ricomprendeva e superava, all'evidenza, la questione del mancato addebito della sanzione al proprio legale rappresentante. Secondo la ricorrente, la carenza assoluta di legittimazione passiva rendeva superflua ed includeva anche la questione della comminatoria della sanzione al legale rappresentante, erroneamente ritenuto responsabile dell'illecito. Inoltre, la carenza di legittimazione costituiva una carenza delle condizioni dell'azione, come tale rilevabile di ufficio e che dunque avrebbe dovuto essere considerata e valutata dalla Corte territoriale. Richiama il principio della responsabilità personale per l'illecito amministrativo e rileva che nel caso in esame la sanzione non è stata notificata all'ipotetico trasgressore, vale a dire il legale rappresentante dell'esponente e/o della Fano Inerti, ma solo al presunto responsabile in solido, vale a dire PP.

Con un secondo motivo la ricorrente denuncia ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3 e 5, la violazione della L. n. 689 del 1981, art. 6, comma 3 e art. 111 Cost. per non avere la Corte d'Appello minimamente motivato sul fatto che non era stato contestato alcunché al legale rappresentante della società e che quindi era venuto meno il presupposto della responsabilità di quest'ultima. Sarebbe quindi illogica una responsabilità solidale di PP non per fatto commesso da proprio dipendente ma per fatto commesso da dipendente della Fano Inerti, la cui responsabilità potrebbe semmai cadere solo su quest'ultima.

Questi due motivi, da esaminare congiuntamente per la stretta connessione, sono infondati.

L'opposizione ad ordinanza-ingiunzione di pagamento di una somma a titolo di sanzione amministrativa introduce un giudizio disciplinato dalle regole proprie del processo civile di cognizione, i cui limiti sono segnati dai motivi della opposizione, che costituiscono la "causa petendi" della relativa azione, con la conseguenza che il giudice, salvo le ipotesi di inesistenza, non ha il potere di annullare di ufficio il provvedimento opposto per ragioni diverse da quelle indicate nell'atto di opposizione (v. Sez. 2, Sentenza n. 24961 del 2006; Cass. 17.9.2003, n. 13667; Cass. 24.6.2003, n. 9987).

Nel caso in esame, come correttamente rilevato nella sentenza impugnata, il secondo motivo dell'opposizione proposta dalla società PP avverso l'ordinanza ingiunzione si fondava sul fatto che la violazione sarebbe stata commessa da un terzo estraneo (la Fano Inerti), a cui era stata assegnata l'esecuzione degli scavi: si invocava, quindi, il principio della responsabilità personale dell'autore della violazione (cfr. pagg. 8 e ss della sentenza impugnata).

Il Tribunale, però, benché investito di una siffatta doglianza, aveva individuato autonomamente, di ufficio, un altro profilo non dedotto, e cioè la mancanza di responsabilità della società per mancata contestazione di addebito al suo legale rappresentante.

La violazione di legge in cui era incorso il primo giudice - e che, investendo il tema della solidarietà nelle violazioni amministrative, nulla aveva a che vedere col difetto di legittimazione passiva - è stata dunque correttamente rilevata dalla Corte d'Appello e perciò non merita censura la sentenza impugnata laddove ha riformato la sentenza di primo grado, seppure con argomentazione inappropriata ("violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato"), non potendosi condividere la tesi della ricorrente (già disattesa in appello ed oggi nuovamente riproposta) che vorrebbe ricomprendere la questione rilevata di ufficio dal Tribunale in quella originariamente sottoposta con l'opposizione, trattandosi di questioni fondate su presupposti di fatto e di diritto completamente diversi (rispettivamente L. n. 689 del 1981, artt. 6 e 3).

Col terzo motivo la società ricorrente denuncia ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3 e 5, la violazione della L. n. 689 del 1981, art. 14 e della L.R. n. 33 del 1998, art. 7 oltre che dell'art. 111 Cost., comma 6 per avere la Corte d'Appello rigettato le varie eccezioni formulate (in particolare, la tardività della notifica del verbale, eseguita oltre i 90 giorni dall'accertamento della violazione).

Questo motivo è anch'esso infondato.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, in tema di sanzioni amministrative, qualora non sia avvenuta la contestazione immediata dell'illecito, il momento dell'accertamento - in relazione al quale va collocato il "dies a quo" del termine previsto dalla L. n. 689 del 1981, art. 14, comma 2, per la notifica degli estremi della violazione - non coincide con quello di acquisizione del fatto nella sua materialità da parte dell'autorità che ha ricevuto il rapporto, ma va individuato nella data in cui detta autorità ha completato l'attività intesa a verificare la sussistenza degli elementi oggettivi e soggettivi dell'infrazione; compete al giudice di merito valutare la congruità del tempo utilizzato per tale attività, in rapporto alla maggiore o minore difficoltà del caso, con apprezzamento incensurabile in sede di legittimità, se correttamente motivato (cfr. Sez. 2 -, Ordinanza n. 27405 del 25/10/2019 Rv. 655686; Sez. 2, Sentenza n. 3043 del 06/02/2009 Rv. 606557; nello stesso senso v. anche Sez. 2 -, Sentenza n. 9022 del 30/03/2023 Rv. 667516; Sez. 2 -, Sentenza n. 21171 del 08/08/2019 Rv. 655194 in tema di sanzioni CONSOB).

Più specificamente, proprio in tema di escavazione di sostanze minerali di cava in eccedenza rispetto ai quantitativi autorizzati, questa Corte ha affermato che nel caso in cui la sanzione pecuniaria è commisurata alla quantità del materiale abusivamente estratto, l'accertamento del fatto materiale integrante l'infrazione non può ritenersi completato con la generica constatazione dell'abusiva estrazione di materiale, ma soltanto con la esatta quantificazione del materiale estratto ed il deposito, presso il soggetto competente all'irrogazione della sanzione, della definitiva relazione del tecnico incaricato dell'accertamento. Soltanto da questo momento, pertanto, può decorrere il termine di novanta giorni previsto dalla L. n. 689 del 1981, art. 14 per la notificazione al trasgressore degli estremi dell'infrazione commessa (cfr. Sez. 6 - 2, Ordinanza n. 24258 del 04/10/2018 Rv. 650724; Sez. 1, Sentenza n. 11464 del 24/07/2003 Rv. 565383).

Nel caso in esame, il giudice di merito, con apprezzamento congruamente motivato e qui non sindacabile, ha individuato il dies a quo ancorandolo alla comunicazione della Provincia del 1.10.2014 perché solo da tale data l'ente preposto (una volta acquisiti tutti i dati tecnici necessari) aveva potuto procedere alla determinazione e quantificazione della sanzione amministrativa (cfr. sentenza impugnata pagg. 11 e ss).

La lunga censura sollecita quindi una rivalutazione degli accertamenti riservati al giudice di merito. Col quarto motivo la ricorrente denuncia ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3 e 5, la violazione della L. n. 689 del 1981, art. 3, commi 1 e 2 e della L.R. n. 71 del 1997, art. 20 nonché dell'art. 111 Cost., comma 6 per avere la Corte d'Appello sanzionato un soggetto che non aveva effettuato nessuno scavo (eseguito da Fano Inerti), ritenendolo responsabile per avere "fatto effettuare" lo scavo.

Questo motivo è anch'esso infondato perché minimizza un dato di fatto imprescindibile e cioè il fatto che la società odierna ricorrente era la titolare dell'autorizzazione e quindi come tale era tenuta ad osservare le relative prescrizioni. I rapporti interni con altri soggetti non rilevano.

Col quinto motivo la ricorrente denuncia ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3 e 5, la violazione della L. n. 689 del 1981, art. 3 della L.R. n. 71 del 1997, art. 20 e art. 111 Cost., comma 6 per non avere la Corte d'Appello motivato sul fatto che era stato estratto meno materiale di quello autorizzato. Osserva che la difformità oggettiva nel corso delle lavorazioni, dovuta ad una forte irregolarità dei livelli ghiaiosi, ha determinato un errore sul fatto che esclude la punibilità, trattandosi di errore non determinato da colpa.

La censura è infondata.

In linea di principio, la riformulazione dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, disposta dal D.L. 22 giugno 2012, n. 83, art. 54 conv. in L. 7 agosto 2012, n. 134, deve essere interpretata, alla luce dei canoni ermeneutici dettati dall'art. 12 preleggi, come riduzione al "minimo costituzionale" del sindacato di legittimità sulla motivazione. Pertanto, è denunciabile in cassazione solo l'anomalia motivazionale che si tramuta in violazione di legge costituzionalmente rilevante, in quanto attinente all'esistenza della motivazione in sé, purché il vizio risulti dal testo della sentenza impugnata, a prescindere dal confronto con le risultanze processuali. Tale anomalia si esaurisce nella "mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico", nella "motivazione apparente", nel "contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili" e nella "motivazione perplessa ed obiettivamente

incomprensibile", esclusa qualunque rilevanza del semplice difetto di "sufficienza" della motivazione.

Nel caso in esame era stato contestato lo scavo in difformità del progetto autorizzato. La Corte di merito si sofferma compiutamente sul tema (v. pagg. 17 e 18 sentenza impugnata) e quindi il dedotto vizio di motivazione non si ravvisa. La deduzione della trascuratezza degli scostamenti attiene a circostanze di fatto e dunque non è sindacabile in questa sede.

Con il sesto ed ultimo motivo la ricorrente denuncia ai sensi dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 3 e 5, la violazione dell'art. 111 Cost., comma 6 per motivazione apparente sul quantum della sanzione (essendosi la Corte d'Appello riportata alle deduzioni del Comune senza neppure considerare la tolleranza minima). Si sofferma quindi sul calcolo dei volumi e sulle tolleranze geometriche, nel caso in esame non considerate, evidenziando un'incongruenza rispetto alle tolleranze consentite per le violazioni dei limiti di velocità prescritti dal codice della strada. Contesta inoltre l'estensione dell'area di scavo accertata.

Questo motivo è anch'esso infondato nei vari profili in cui si articola.

Partendo dal dedotto vizio di motivazione apparente, è il caso di ricordare che tale vizio ricorre quando la motivazione, benché graficamente esistente, non renda, tuttavia, percepibile il fondamento della decisione, perché recante argomentazioni obiettivamente inidonee a far conoscere il ragionamento seguito dal giudice per la formazione del proprio convincimento, non potendosi lasciare all'interprete il compito di integrarla con le più varie, ipotetiche congetture (v. tra le tante, Sez. U, Ordinanza n. 2767 del 2023 in motivazione; v. anche Sez. U, Sentenza n. 22232 del 03/11/2016 Rv. 641526; Sez. U, Sentenza n. 16599 del 2016; Sez. 6 - 1, Ordinanza n. 6758 del 01/03/2022 Rv. 664061; Sez. 6 - 5, Ordinanza n. 13977 del 23/05/2019 Rv. 654145).

Nel caso in esame, il vizio di motivazione apparente è senz'altro da escludersi perché la lettura della sentenza impugnata consente di percepire il fondamento della decisione.

Quanto al richiamo alle deduzioni dell'ente territoriale, trattasi di una tecnica motivazionale che non integra un vizio motivazionale né un difetto di imparzialità del giudice (cfr. al riguardo Sez. U, Sentenza n. 642 del 16/01/2015 Rv. 634091).

La censura, per il resto si appunta su accertamenti in fatto e quindi, ancora una volta, non coglie nel segno.

In conclusione, il ricorso va respinto, con inevitabile addebito di spese alla parte soccombente.

Sussistono le condizioni per dare atto - ai sensi della L. 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 17 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), che ha aggiunto il comma 1-quater del testo unico di cui al D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 13 - della sussistenza dei presupposti processuali dell'obbligo di versamento, da parte della ricorrente, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la stessa impugnazione.

PQM

La Corte rigetta il ricorso e condanna la ricorrente al pagamento delle spese del presente giudizio, che liquida in Euro. 9.200,00 di cui Euro. 200,00 per esborsi oltre spese generali oltre alle spese forfettarie nella misura del 15% ed agli accessori di legge. Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, inserito dalla L. 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 17, dichiara la sussistenza dei presupposti processuali per il versamento di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato per il ricorso principale a norma dello stesso art. 13, comma 1 bis se dovuto.