

Un tema di diretto interesse per le sanzioni amministrative ambientali

**Autore dell'illecito e responsabile solidale nel diritto positivo e
nell'interpretazione giurisprudenziale**

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

DOCUMENTI

2010

INformazione

L'art. 6 della legge 24 novembre 1981, n. 689 prevede che determinati soggetti siano chiamati ad rispondere, in solido con l'autore della violazione, del pagamento della somma da questi dovuta a titolo di sanzione amministrativa: come evidenziato nella formulazione testuale della citata norma, l'ordinamento chiede al responsabile solidale di pagare una somma il cui versamento spetta in realtà al soggetto attivo dell'illecito. E, infatti, l'ultimo comma del richiamato articolo 6 attribuisce a chi ha pagato il diritto di regresso per l'intero nei confronti dell'autore della violazione.

Il disposto dell'art. 6 si raccorda con la previsione dell'art. 14 della legge n. 689/1981, che impone di indirizzare la contestazione della violazione non solo al trasgressore, ma anche alla persona obbligata in solido. Infine, in base all'ultimo comma del menzionato art. 14 la mancata notificazione nel termine prescritto comporta l'estinzione dell'obbligazione a favore del solo soggetto nei cui confronti l'omissione stessa si è verificata.

Quella finora descritta è la fisionomia della solidarietà delineata dal diritto positivo. Sono, però, le precisazioni giurisprudenziali relative ai rapporti tra autore dell'illecito e responsabile solidale ad esaltare il ruolo dell'istituto nel sistema amministrativo sanzionatorio.

Secondo la costante giurisprudenza di legittimità,¹ il vincolo intercorrente tra soggetto attivo e responsabile solidale consente all'autorità amministrativa competente di chiamare a rispondere dell'infrazione ambedue gli obbligati oppure uno o l'altro di essi.

Da questa premessa discende che le posizioni del trasgressore e del coobbligato sono autonome.² Ai fini del rispetto del diritto di difesa è necessario soltanto che il soggetto cui l'amministrazione creditrice si rivolge si sia visto contestare o notificare la violazione ai sensi dell'art. 14 della legge n. 689/1981, anche se l'autore dell'illecito è rimasto estraneo alla contestazione.³

L'autonomia delle posizioni dei due obbligati comporta alcuni rilevanti corollari.

In primo luogo, in tema di notifiche, l'estinzione dell'obbligazione sanzionatoria a favore del trasgressore nei cui confronti non sia avvenuta tempestiva notifica non impedisce l'assoggettamento a sanzione dell'altro obbligato che abbia ricevuto la contestazione nei termini: se non vi è un legame necessario tra l'obbligazione del trasgressore e quella del responsabile solidale, l'obbligazione del responsabile solidale può sussistere anche se quella del trasgressore è estinta per omessa notifica nel termine.⁴

Inoltre, dall'autonomia delle due posizioni debitorie discende che la responsabilità solidale può essere fatta valere indipendentemente dall'identificazione dell'autore materiale dell'illecito nel testo dell'ordinanza ingiunzione (e dell'antecedente atto di

¹ Cassazione civile, sez. II, 10 febbraio 2010, n. 3015; Cassazione civile, sez. II, 28 gennaio 2010, n. 1949; Cassazione civile, sez. II, 26 febbraio 2009, n. 4688.

² Cass. civile, Sez. II, 28 aprile 2006, n. 9880.

³ Cassazione civile, Sez. II, 26 febbraio 2009, n. 4688.

⁴ Cassazione civile, Sez. I, 28 aprile 2006, n. 9880.

contestazione), perché questo requisito di per sé solo non costituisce condizione di legittimità del provvedimento di applicazione della sanzione.

Con particolare riguardo alle ipotesi di cui all'art. 6, 3° comma, la responsabilità solidale della società sussiste se l'illecito è commesso da persona ricollegabile all'ente, a prescindere dall'identificazione dell'autore materiale dell'illecito.⁵

In sintesi, l'assoggettamento a sanzione dell'obbligato solidale (sia esso una persona fisica o un soggetto collettivo) non presuppone necessariamente l'identificazione dell'autore della violazione alla quale la sanzione stessa si riferisce.⁶

Resta inteso che la mancata identificazione dell'autore materiale dell'illecito, pur non essendo requisito di legittimità dell'ordinanza ingiunzione, può rilevare sul piano probatorio nell'eventuale giudizio civilistico di opposizione:⁷ l'omessa identificazione del soggetto attivo dell'illecito può incidere sulla prova del nesso che determina il sorgere del vincolo solidale medesimo, in quanto rischia di determinare un difetto di prova dei presupposti della solidarietà nei casi in cui il vincolo solidale si basa proprio sulla relazione intercorrente tra autore dell'illecito e responsabile solidale; inoltre, può tradursi in una insufficiente prova della commissione della violazione. Infine, la mancata identificazione del trasgressore può spiegare i suoi effetti nel giudizio di opposizione anche in relazione alla valutazione della motivazione dell'ordinanza ingiunzione, nonché sul piano dell'esperimento dell'azione di regresso.⁸

Di conseguenza, sotto il profilo delle strategie accertative gli organi di controllo non devono trascurare l'identificazione del soggetto attivo dell'illecito o la notifica del verbale nei suoi confronti, confidando nell'autonomia dell'obbligazione solidale. Una contestazione priva di questi elementi costituisce una base più fragile per la successiva ordinanza ingiunzione, destinata a subire le obiezioni relative alla prova della violazione in giudizio o le censure relative alla sussistenza del fondamento della solidarietà.⁹ Tuttavia, nei casi in cui sia impossibile identificare con certezza l'autore della violazione o intervengano vicende relative esclusivamente alla sua posizione (ad esempio, la mancata notifica soltanto nei suoi confronti), questi eventi non incidono sulla posizione dell'obbligato solidale, a meno che non si traducano in difetto di prova della responsabilità solidale stessa.¹⁰ In tal senso, alcune pronunce giurisprudenziali evidenziano come la responsabilità solidale mira proprio ad evitare che la violazione resti impunita quando sia impossibile identificare con certezza l'autore della violazione, mentre risulti facilmente identificabile l'obbligato in solido.¹¹

⁵ Cassazione civile, Sez. II, 28 gennaio 2010, n. 1949; Cassazione civile, Sez. II, 30 marzo 2009, n. 7666.

⁶ Cassazione civile, Sez. I, 13 febbraio 2004, n. 2780; Cassazione civile, Sez. I, 28 aprile 2006, n. 9880.

⁷ Cassazione civile, Sez. I, 2 dicembre 2003, n. 18389 e, già citata, Cassazione civile, Sez. II, 30 marzo 2009, n. 7666.

⁸ Cassazione civile, Sezioni Unite, 29 gennaio 1994, n.890.

⁹ Cassazione civile, S.U., 29 gennaio 1994, n. 890.

¹⁰ Cass. civile, Sez. II, 30 marzo 2009, n. 7666.

¹¹ Cassazione civile, Sez. I, 6 febbraio 1997, n. 1114; Cassazione civile, Sez. I, 19 dicembre 1996, n. 11350.

Infine, resta da chiedersi come si concilia la specifica azione di regresso contemplata dall'art. 6, ultimo comma con l'autonomia delle posizioni debitorie, poiché la mancata identificazione del soggetto attivo dell'illecito di fatto può incidere sul proficuo esercizio dell'azione di regresso. Secondo la giurisprudenza di legittimità¹² non rileva che la mancata identificazione possa pregiudicare la possibilità del coobbligato di agire in regresso nei confronti del trasgressore, poiché il regresso rappresenta un'azione autonoma rispetto alla responsabilità per la sanzione amministrativa ed è uno strumento in sé idoneo a condizionare il vincolo di solidarietà.

Come abbiamo visto, l'identificazione dell'autore dell'illecito non è requisito di legittimità dell'ordinanza ingiunzione. Parimenti, non è condizione di validità del provvedimento sanzionatorio l'identificazione dell'obbligato solidale.

Ad ogni modo, sebbene non si tratti di un elemento richiesto ai fini della legittimità dell'ingiunzione, il responsabile solidale garantisce la riscossione dell'obbligazione sanzionatoria e, quindi, l'effettività della sanzione amministrativa.

Invero, a fronte di fenomeni illeciti che appaiono spesso come il frutto di precise scelte imprenditoriali, l'introduzione, almeno nel campo del diritto amministrativo punitivo, di forme di responsabilità diretta dell'ente collettivo, avrebbe potuto costituire un ottimo banco di prova dell'eventuale accoglimento anche nel nostro ordinamento di istituti forgiati sul modello anglosassone del corporate crime.¹³ E sicuramente la normativa ambientale sarebbe stata un terreno fertile per verificare l'efficacia di un simile meccanismo sul piano della prevenzione generale e speciale.

Invece, il sistema di diritto positivo ha optato per lo schema civilistico della responsabilità solidale, che rappresenta una soluzione meno incisiva rispetto alla responsabilità diretta dell'ente collettivo per fatto proprio. Dunque, se la dottrina lamenta la scarsa incisività della figura civilistica dell'obbligazione solidale, appare determinante che l'organo di controllo assicuri la piena operatività degli istituti esistenti. Duole dirlo, ma l'importanza dell'identificazione del responsabile solidale in sede di stesura dei verbali relativi ad illeciti amministrativi ambientali è, purtroppo, sottovalutata nella prassi. Spesso negli atti di contestazione manca il richiamo all'obbligato in solido oppure risulta individuato in modo erroneo il rapporto considerato *ex lege* come presupposto del vincolo solidale. Con la conseguenza che la richiesta di versamento dell'ammontare di sanzioni pecuniarie, anche di importi molto elevati, può essere avanzata esclusivamente all'autore del fatto, ossia a un soggetto che rischia di non avere la solvibilità necessaria per adempiere l'obbligazione sanzionatoria.¹⁴ Peraltro, la *ratio* della responsabilità solidale ex art. 6 della legge n. 689

¹² Cassazione civile, Sez. I, 2 dicembre 2003, n. 18389.

¹³ Ricordiamo che in campo penale il principio della personalità della responsabilità ha rango costituzionale ex art. 27, 1° comma della Costituzione.

¹⁴ Si pensi all'omessa o incompleta tenuta dei registri di carico e scarico relativi a rifiuti pericolosi, per la quale l'art. 258, 2° comma del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 prevede una sanzione pecuniaria la cui misura edittale va da un minimo di 15.500,00 Euro ad un massimo di 93.000,00 Euro.

del 1981 non è solo fornire una preventiva garanzia in caso di insolvenza del trasgressore, ma anche evitare che la violazione resti impunita nelle ipotesi in cui risulti impossibile identificare con certezza l'autore della violazione, mentre è facilmente individuabile la persona (fisica o giuridica) obbligata in solido.

Assicurare la riscossione dell'importo della sanzione amministrativa ambientale è un'esigenza prioritaria, perché solo la certezza della sanzione è in grado di garantire che essa assolva la sua funzione di deterrenza. In materia di rifiuti, però, l'effettivo introito delle sanzioni amministrative pecuniarie assume rilievo anche su un altro piano: l'art. 263 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 vincola a funzioni di controllo i proventi ottenuti con l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dallo stesso Testo Unico. In questo modo il legislatore, proprio mediante una funzionalizzazione tra entrata (proveniente dalla sanzione) e uscita (destinata al controllo), ha creato un sistema che in maniera endogena realizza un potenziamento dell'attività di accertamento sull'osservanza delle disposizioni ambientali. Si delinea così un circuito virtuoso grazie al quale attraverso la vigilanza si accerta la violazione delle disposizioni ambientali punite con sanzione amministrativa, mediante la riscossione delle relative sanzioni amministrative si finanzia lo svolgimento di un'ulteriore attività di controllo. Proprio su questo piano, per così dire, di "politica dell'ambiente" appare ancor più strategico che il procedimento sanzionatorio ambientale sia correttamente rivolto nei confronti di tutti i soggetti chiamati a rispondere, sia pure con ruoli diversi, dell'adempimento della sanzione amministrativa ambientale. In conclusione, sebbene l'individuazione dell'obbligato in solido non costituisca un elemento essenziale dell'atto di contestazione e della successiva ordinanza ingiunzione, rappresenta tuttavia un requisito fondamentale per agevolare l'effettiva riscossione della sanzione amministrativa ambientale.


Infine, va rilevato che il vincolo di solidarietà assume rilevanza nel solo caso in cui l'Amministrazione se ne avvalga in concreto e non anche nella diversa ipotesi in cui la contestazione risulti mossa unicamente nei confronti dell'autore del fatto. L'autorità competente può agire contro ambedue gli obbligati oppure contro l'uno o l'altro di essi, ferma restando la necessità che il soggetto in concreto chiamato a rispondere si sia visto contestare o notificare tempestivamente la violazione.¹⁵ Da ultimo, se una persona fisica riveste la duplice qualità di trasgressore e rappresentante legale del soggetto giuridico obbligato in solido, la giurisprudenza ritiene sufficiente la consegna di un solo esemplare del verbale di accertamento, sempre che all'interno dell'atto siano esplicitate entrambe le qualifiche e i titoli di responsabilità.¹⁶

Stefania Pallotta

Pubblicato il 3 maggio 2010

¹⁵ Cass. civile, Sez. I, 29 ottobre 1998, n. 10798; Cass. civile, Sez. lav., 4 febbraio 1998, n. 1144.

¹⁶ Cassazione civile, Sez. I, 29 aprile 1994, n. 4172.



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