



**Brevi appunti sulla responsabilità solidale d'impresa
nelle violazioni amministrative ambientali**

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

DOCUMENTI **2009**
INformazione

Sempre più di frequente l'attività di vigilanza ambientale porta alla ribalta distorte strategie imprenditoriali, che quantificano il pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria come un costo ammortizzato dai profitti della gestione illecita. Per far fronte a queste diffuse pratiche aziendali, viene in rilievo il meccanismo della responsabilità solidale d'impresa, previsto dal 3° comma dell'art. 6 della legge 24 novembre 1981, n. 689. L'istituto, presente nell'originario impianto della legge n. 689/1981, rivela oggi potenzialità applicative di stringente attualità.

La norma testualmente dispone che: "Se la violazione è commessa dal rappresentante o dal dipendente di una persona giuridica o di un ente privo di personalità giuridica o, comunque, di un imprenditore nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze, la persona giuridica o l'ente o l'imprenditore è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta." In base al dettato normativo, la circostanza che una determinata persona fisica abbia agito come rappresentante o dipendente di una persona giuridica assume rilevanza ai fini della responsabilità solidale.¹ Il meccanismo previsto dal richiamato 3° comma dell'art. 6 mira ad arginare quelle politiche d'impresa che si traducono nell'inosservanza dei precetti ambientali alla cui violazione la legge correla sanzioni amministrative. Sebbene del comportamento integrativo dell'illecito possa rispondere soltanto la persona fisica che rappresenta l'ente o che agisce alle sue dipendenze,² l'ente collettivo è per legge obbligato solidalmente con il legale rappresentante o il dipendente per gli illeciti commessi nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze.³

E' bene ribadire che il responsabile solidale non è l'autore del fatto illecito,⁴ né mai potrebbe esserlo in un diritto amministrativo punitivo conforme al principio penalistico della responsabilità personale, in base al quale la condotta illecita deve essere sorretta da dolo o colpa (art. 3 della legge n. 689/1981) e, quindi, non può che essere imputata a una persona fisica. Piuttosto, si tratta di un vincolo in virtù del quale una persona giuridica, pur non potendo essere considerata soggetto attivo dell'illecito amministrativo, è comunque obbligata al versamento della sanzione pecuniaria.⁵

Per l'ordinamento giuridico l'impresa (individuale o societaria) non scompare davanti alle violazioni del singolo (rappresentante o dipendente), ma è chiamata a versare l'importo della somma-sanzione di fronte alla richiesta dell'Amministrazione creditrice, che può rivolgersi indifferentemente all'uno o all'altro debitore.

¹ Cass. civile, Sez. II, 24 aprile 2009, n. 9828.

² Cass. civile, Sez. II, 3 luglio 2009, n. 15763.

³ Cass. civile, 30 marzo 2009, nn. 7668 e 7669; Cass. civile, Sez., I, 28 aprile 2006, n. 9880.

⁴ Cass. civ., 30 maggio 2001, n. 7351.

⁵ Cass. civ., sez. III, 21 settembre 2000, n. 12497.

Addirittura, grazie a una giurisprudenza incline a coniugare solidarietà e autonomia, nei confronti della pubblica amministrazione l'impresa può trasformarsi nell'unico soggetto tenuto ad adempiere l'obbligazione sanzionatoria.

L'importanza di queste considerazioni non deve sfuggire agli organi di vigilanza ambientale: nell'ipotesi di illecito amministrativo commesso dal legale rappresentante o dal dipendente nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze, è essenziale che gli agenti accertatori menzionino l'impresa individuale o societaria nell'apposito campo del verbale di contestazione dedicato all'obbligato in solido; infatti, la mancata notifica all'impresa quale obbligato solidale, pur non inficiando la legittimità del verbale di contestazione, ne comprime le potenzialità afflittive, diminuendo la possibilità di recupero del credito sanzionatorio da parte della p.a. competente.

Va sottolineato che, affinché la responsabilità solidale venga in rilievo, la notifica nei confronti del coobbligato deve essere eseguita nei termini stabiliti dall'art. 14 della legge n. 689/1981: la persona giuridica o l'ente privo di personalità giuridica, chiamati a rispondere ai sensi dell'art. 6, 3° comma, possono essere destinatari di una sanzione amministrativa soltanto se sia fatta valere tempestivamente nei loro confronti la responsabilità solidale con la persona fisica autore della violazione.⁶ Come sancito dall'art. 14 ultimo comma della legge n. 689/1981, l'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione si estingue per la persona nei cui confronti è stata omessa la notificazione nel termine prescritto.

In via preliminare, tracciamo il quadro normativo in cui si colloca la responsabilità solidale d'impresa. Sul piano generale, l'art. 6 della legge 24 novembre 1981, n. 689 delinea l'istituto della solidarietà nel sistema degli illeciti amministrativi.

Tale norma prevede che determinati soggetti siano chiamati a rispondere, in solido con l'autore della violazione, del pagamento della somma da questi dovuta a titolo di sanzione amministrativa; il disposto dell'art. 6 della legge n. 689/1981 si raccorda con la previsione del successivo art. 14, che impone di indirizzare la contestazione della violazione non solo al trasgressore, ma anche alla persona obbligata in solido.

La figura del responsabile solidale dell'obbligazione sanzionatoria è disciplinata dalle regole del codice civile: è solidale dal lato passivo l'obbligazione in cui più condebitori sono tenuti a versare una sola prestazione, con la conseguenza che l'adempimento di uno libera tutti.

⁶ Cass. civile, Sez. I, 28 aprile 2006, n. 9880.

La spiegazione dell'efficacia estintiva generale è da ravvisare nel particolare contenuto delle obbligazioni solidali, caratterizzate da un'unica prestazione da eseguirsi una sola volta da parte di uno dei condebitori: poiché ciascun debitore è tenuto per l'intero, il creditore può esigere la prestazione da un solo debitore solidale ed ha facoltà di scegliere il coobbligato cui chiedere l'adempimento totale; di conseguenza, il pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria può essere richiesto a uno qualsiasi dei debitori solidali, cioè anche un soggetto diverso dall'autore materiale del fatto.

Va sottolineato che in base al dettato normativo, il coobbligato che ha versato l'importo della sanzione pecuniaria può agire in regresso per l'intero nei confronti dell'autore della violazione in base all'ultimo comma dell'art. 6 della legge n. 689/1981. Questa disposizione rappresenta l'unica deroga rispetto al tradizionale modello della solidarietà di diritto civile: secondo la regola civilistica generale, il debitore che ha pagato ha diritto di regresso nei confronti degli altri soltanto per la parte di ciascuno di essi (1299, 1° comma) e le quote di ripartizione interna si presumono eguali fino a prova contraria (art. 1298, 2° comma c.c.); diversamente, l'ultimo comma del citato articolo 6 della legge n. 689/1981 prevede espressamente per l'obbligato solidale che ha pagato un diritto di regresso per l'intero (e non *pro quota*) nei confronti dell'autore della violazione.

Dunque, il meccanismo funziona come una sorta di "anticipazione di cassa", poiché nei rapporti interni il peso economico del debito sanzionatorio grava integralmente sull'autore dell'illecito.

Fin qui la fisionomia della solidarietà delineata dal diritto positivo. Sono, però, le implicazioni giurisprudenziali ad aver reso tale istituto particolarmente prezioso ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative ambientali.

Secondo la giurisprudenza di legittimità,⁷ le posizioni del trasgressore e dell'obbligato solidale sono autonome. Nella lettura della Suprema Corte di Cassazione, l'autonomia delle posizioni dei due obbligati si desume chiaramente dall'art. 14 della legge 689/1981: la norma, dopo avere posto il principio in base al quale la violazione deve essere contestata immediatamente o notificata sia al trasgressore che all'obbligato solidale, all'ultimo comma prevede che l'omissione di tale attività comporta l'estinzione della obbligazione a favore del solo soggetto nei cui confronti l'omissione stessa si è verificata.

⁷ Cass. civile, Sez. II, 28 aprile 2006, n. 9880.

Ne consegue che 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: non vi è un legame necessario tra l'obbligazione del trasgressore e quella del responsabile solidale, nel senso che l'obbligazione del responsabile solidale può sussistere anche se quella del trasgressore è estinta.

Altra implicazione di questo principio è che il sorgere della responsabilità solidale non presuppone l'identificazione dell'autore della violazione: la responsabilità solidale della società ha carattere subsidiario e sussiste se l'illecito è commesso da persona ricollegabile all'ente, a prescindere dall'identificazione dell'autore materiale dell'illecito. Ai fini del rispetto del diritto di difesa è indispensabile che il responsabile solidale si sia visto contestare o notificare la violazione, anche se l'autore dell'illecito è rimasto estraneo alla contestazione.⁸

Si badi bene, questo non significa che gli organi di controllo possano trascurare l'identificazione del soggetto attivo dell'illecito o la notifica del verbale nei suoi confronti. Una contestazione priva di questi elementi costituisce una più fragile base per un'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 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

Infine, sotto il profilo della notifica, quando l'ordinanza ingiunzione è rivolta alla società obbligata solidale non è prevista l'individuazione di chi sia il rappresentante legale, perché destinataria del provvedimento è proprio la società in quanto tale.¹¹

⁸ Cass. civile, Sez. II, 26 febbraio 2009, n. 4688.

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

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

¹¹ Cass. civ., Sez. II, 8 settembre 2009, n. 19355.

Come ribadito dalla più recente giurisprudenza di legittimità,¹² quando il provvedimento sanzionatorio è rivolto alla società quale obbligato solidale non è necessaria l'individuazione di chi sia il rappresentante legale, proprio perché in queste ipotesi è la società medesima la destinataria dell'ingiunzione ai sensi dell'art. 6 della legge n. 689/1981.

Stefania Pallotta

Publicato il 6 ottobre 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.

¹² Cass. civile, Sez. II, 15 settembre 2009, n. 19901.



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