

In base all'art. 7 della legge n. 689/1981 l'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione non si trasmette agli eredi. Tale disposizione è espressione del carattere personale della responsabilità per gli illeciti amministrativi, poiché le sanzioni amministrative, come misure afflittive riconducibili nell'ambito del diritto punitivo, devono avere una stretta inerENZA all'autore della violazione.<sup>1</sup>

Il principio generale dell'intrasmissibilità agli eredi delle sanzioni irrogate al *de cuius* comporta il venir meno del debito sanzionatorio per la morte dell'autore dell'illecito.<sup>2</sup> Il brocardo *mors omnia solvit* governa sia il campo penale che il sistema amministrativo punitivo: il citato art. 7 della legge n. 689/1981, infatti, corrisponde al regime penalistico dettato dagli artt. 150 e 171 c.p., che prevedono l'estinzione del reato in caso di morte del reo avvenuta prima della condanna e l'estinzione della pena nell'ipotesi di morte del reo avvenuta dopo la condanna.<sup>3</sup>

Le vicende dell'obbligazione sanzionatoria in seguito al verificarsi dell'evento-morte del soggetto attivo dell'illecito meritano approfondimenti e precisazioni di ordine sistematico.

In primo luogo, la morte dell'autore della violazione determina non solo l'intrasmissibilità ai suoi eredi dell'obbligo di pagare la somma dovuta per le sanzioni, ma altresì l'estinzione dell'obbligazione a carico dell'obbligato solidale.<sup>4</sup> Come risulta dall'ultimo comma del richiamato art. 6 della legge n. 689/1981, che attribuisce soltanto all'obbligato solidale che ha pagato il diritto di regresso per l'intero nei confronti dell'autore della violazione (e non viceversa), nel sistema amministrativo la solidarietà integra la figura dell'obbligazione solidale nell'interesse esclusivo di uno solo degli obbligati (art. 1298, 1° comma, seconda parte). Di conseguenza, nella solidarietà prevista nell'interesse esclusivo di uno solo degli obbligati il fatto estintivo dell'obbligazione attinente all'obbligato principale produce effetti anche sull'obbligazione del debitore solidale, che rimane anch'essa estinta.<sup>5</sup> In sintesi, poiché la morte dell'autore dell'illecito incide sulla sanzione, cioè sul debito dell'autore della violazione verso l'amministrazione creditrice (cosiddetto lato esterno dell'obbligazione sanzionatoria), spiega i suoi effetti anche nei confronti del coobbligato.

Resta da chiedersi come conciliare l'estinzione dell'obbligazione a carico del debitore solidale in caso di decesso del trasgressore con la previsione dell'art. 14 ultimo comma della medesima legge, secondo cui 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 (e soltanto nei confronti di questa). In altre parole, il richiamato articolo 14, dopo aver disposto al primo comma che la contestazione debba essere notificata tanto al trasgressore che all'obbligato in solido, all'ultimo comma detta una regola procedurale, secondo cui 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. Da ciò discende che la responsabilità solidale può essere fatta

<sup>1</sup> Cassazione civile, Sez. I, 4 dicembre 1996, n. 10823.

<sup>2</sup> Cassazione civile, SU, 30 settembre 2009, n. 20933.

<sup>3</sup> Principio già contenuto nell'art. 4 della legge 3 maggio 1967, n. 317, che è stata la prima legge di depenalizzazione.

<sup>4</sup> Cassazione civile, Sez. lav., 2 novembre 2008, n. 26387; Cassazione civile, sez. III, 6 marzo 2000, n. 2501; Cassazione civile, sez. I, 2 marzo 1994, n. 2064.

<sup>5</sup> Cassazione civile, Sez. lav., 21 gennaio 2008, n. 1193.

valere indipendentemente all'identificazione del soggetto attivo dell'illecito.<sup>6</sup> Per quale ragione, allora, la morte del trasgressore determina l'estinzione dell'obbligazione anche nei confronti dell'obbligato solidale? La soluzione deriva dalla peculiarità dell'evento-morte, che integra una vera e propria causa di estinzione dell'illecito e della sanzione. Dunque, sebbene sia legittima un'ordinanza ingiunzione diretta al mero responsabile solidale nei casi in cui non sia avvenuta la notifica del verbale di contestazione nei confronti dell'autore della violazione (per impossibilità di identificazione o per difetto di notifica), nel diverso caso in cui il trasgressore identificato muoia, tale avvenimento determina l'estinzione dell'illecito e della sanzione amministrativa, con incidenza sul lato esterno e interno dell'obbligazione sanzionatoria.

*Quid iuris* se il condebitore solidale alla data del decesso del trasgressore ha già pagato la sanzione pecuniaria? Secondo la giurisprudenza di legittimità,<sup>7</sup> la previsione del regresso nei confronti dell'autore della violazione e non anche dei suoi eredi (cui non si trasmette l'obbligazione sanzionatoria) rende evidente che la morte incide non solo sul lato esterno dell'obbligazione sanzionatoria, ma anche nei rapporti interni tra i diversi obbligati, determinando il venir meno dell'obbligazione di rimborso dell'obbligato solidale che ha pagato.

Pertanto, se il condebitore solidale ha già versato la somma-sanzione all'amministrazione creditrice, in caso di morte del trasgressore il peso economico del debito sanzionatorio rimane in via definitiva in capo all'obbligato solidale adempiente: in tale eccezionale ipotesi il condebitore solidale che ha pagato non può agire in regresso: né nei confronti del debitore principale, ormai deceduto, né nei confronti dei suoi eredi, ostandovi le previsioni normative degli artt. 6, u.c. e 7 della legge n. 689/1981. In via generale, l'azione di regresso introdotta dall'art. 6 ultimo comma della legge n. 689/1981 implica che nei rapporti interni il peso economico del debito gravi soltanto sul trasgressore; la medesima norma, però, limitando l'azione di regresso nei confronti dell'autore e non estendendola nei confronti dei suoi eredi, attesta altresì che la morte del trasgressore spiega i suoi effetti pure sul lato interno dell'obbligazione: qualora l'obbligato solidale abbia già versato la somma sanzione e dopo sia intervenuto l'evento-morte, il condebitore solidale non può rivalersi nei confronti degli eredi, cui non si è trasmesso il debito sanzionatorio in base al combinato disposto degli artt. 6, u.c. e 7 della legge n. 689/1981.

Va rilevato che mentre la morte dell'autore della violazione determina l'intrasmissibilità ai suoi eredi dell'obbligazione di pagare la somma dovuta per la sanzione e l'estinzione dell'obbligazione a carico del debitore solidale, invece la morte dell'obbligato in solido ha effetto estintivo limitato alla sfera del suo patrimonio successorio, senza interferire sulla responsabilità del trasgressore.

In ultimo, esaminiamo gli effetti della previsione dell'art. 7 della legge n. 689/1981 sul piano processuale.

La morte dell'autore della violazione nel corso del giudizio di opposizione, determina la cessazione della materia del contendere, proprio perché l'obbligazione di pagare la somma dovuta per l'illecito non si trasmette agli eredi: l'evento morte assume rilevanza in relazione alla specifica "res litigiosa", poiché la posizione fatta valere in giudizio si configura come personalissima e intrasmissibile, tale da estinguersi con la scomparsa del suo titolare in virtù della previsione del citato art. 7. Pertanto, la morte dell'intimato in corso di giudizio determina il venir

---

<sup>6</sup> Sul tema ci permettiamo di rinviare al nostro recente *Autore dell'illecito e responsabile solidale nel diritto positivo e nell'interpretazione giurisprudenziale*, in questa rivista Area sanzioni amministrative ambientali, 3 maggio 2010.

<sup>7</sup> Già citata, Cassazione civile, Sez. lav., 21 gennaio 2008, n. 1193.

meno dello stesso oggetto della giurisdizione con cessazione della materia del contendere, travolgendo le eventuali sentenze rese in precedenza e non ancora passate in giudicato.<sup>8</sup> Ne consegue che, il ricorso per cassazione proposto dagli eredi dell'obbligato avverso la decisione di condanna del loro comune dante causa al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria è inammissibile per carenza di legittimazione ad agire.<sup>9</sup> Se la cessazione della materia del contendere si verifica in corso di giudizio, essa dà luogo alla inammissibilità del ricorso per sopravvenuto difetto di interesse, in quanto l'interesse ad agire, e quindi ad impugnare, deve sussistere non solo nel momento in cui è proposta l'impugnazione, ma anche nel momento della decisione.<sup>10</sup>

Stefania Pallotta

*Pubblicato il 18 maggio 2010*

---

<sup>8</sup> Cassazione civile, Sez. I, 28 aprile 2003, n. 6588.

<sup>9</sup> Cassazione civile, Sez. II, Ord. 13 marzo 2007, n. 5880; Cassazione civile, Sez. I, 23 marzo 2004, n. 5743.

<sup>10</sup> Cassazione civile, Sez. lav., 8 settembre 2003, n. 13113.