

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE SECONDA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. BERTUZZI Mario - Presidente

Dott. CARRATO Aldo - Consigliere

Dott. FALASCHI Milena - rel. Consigliere

Dott. GIANNACCARI Rossana - Consigliere

Dott. CAVALLARI Dario - Consigliere

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 7857/2018 R.G. proposto da:

(OMISSIS), rappresentato e difeso dall'Avv. (OMISSIS), ed elettivamente domiciliato all'indirizzo PEC del difensore iscritto nel REGINDE;

- ricorrente -

contro

AZIENDA SANITARIA REGIONALE DEL MOLISE - A.S.Re.M., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avv. (OMISSIS), ed elettivamente domiciliata all'indirizzo PEC del difensore iscritto nel REGINDE;

- controricorrente -

avverso la sentenza della Corte d'appello di Campobasso n. 319 depositata il 31 agosto 2017;

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 13 gennaio 2022 dal Consigliere Milena Falaschi.

OSSERVA IN FATTO E IN DIRITTO

Ritenuto che:

- il Tribunale di Campobasso, con sentenza n. 75 del 2014, decidendo sull'opposizione proposta da (OMISSIS) avverso l'ordinanza ingiunzione n. 2 notificata il 13.01.2011, unitamente alla nota n. 1472 del 14.01.2011, emessa dal Direttore Generale dell'ASREM di (OMISSIS) nei suoi confronti per essere all'epoca dei fatti Sindaco del Comune di (OMISSIS) e quindi autore della violazione, nonché dello stesso Comune, per la violazione di cui all'**articolo 51, sanzionato dal Decreto Legislativo n. 152 del 1999, articolo 54, comma 3**, la respingeva affermando che era da escludere che la condotta fosse addebitabile alla (OMISSIS) quale dirigente dell'area deputata alla richiesta di rinnovo delle autorizzazioni allo scarico alla Provincia di Campobasso, mentre la responsabilità gravava sull'opponente per la sua qualità soggettiva al momento della commissione dell'infrazione contestata ricollegabile all'ente responsabile della gestione degli impianti fognari;
- sul gravame interposto dal medesimo (OMISSIS), la Corte d'appello di Campobasso, nella resistenza dell'ASREM, rigettava l'impugnazione confermando le argomentazioni del primo giudice, oltre ad aggiungere che per affermare l'esclusiva responsabilità del delegato occorreva una prova rigorosa su specifiche condizioni e presupposti, tra i quali la natura formale ed espressa della delega, la sua natura strutturale e non occasionale, la specificità dei poteri delegati, la pubblicità verso terzi, la effettività dei poteri decisionali trasferiti in capo al delegato in completa autonomia di gestione economica, la capacità e l'idoneità tecnica del soggetto delegato, l'insussistenza di una richiesta di intervento da parte del delegato o di un'ingerenza da parte del delegante, la mancata conoscenza da parte del delegante della negligenza o sopravvenuta inidoneità del delegato quale conseguenza della non ingerenza, circostanze di cui non era stata offerta la prova nel caso de quo, non essendo sufficiente la mera esistenza dell'individuazione di un dirigente deputato alla gestione dell'area 1. Inoltre il Sindaco per dimostrare di essersi completamente spogliato dai suoi poteri di vigilanza sul settore avrebbe dovuto provarlo con atto scritto dal contenuto inequivocabile;
- per la cassazione del provvedimento della Corte d'appello di Campobasso ricorre il (OMISSIS), sulla base di tre motivi;
- resiste con controricorso l'ASREM;

- in prossimità dell'adunanza camerale parte ricorrente ha curato il deposito di memoria ex articolo 380 bis.1 c.p.c..

Atteso che:

- con il primo motivo il ricorrente lamenta la violazione e la falsa applicazione del **Decreto Legislativo n. 267 del 2000, articolo 107**, e degli **articoli 113 e 115 c.p.c.**, giacché la delega - ad avviso del (OMISSIS) - andava individuata oltre che dal decreto sindacale n. 645 del 05.05.2005 di nomina della dirigente dell'Area 1 - Settore Ambiente del Comune di (OMISSIS), dall'aver la stessa presentato la domanda di rinnovo dell'autorizzazione allo scarico alla Provincia di Campobasso in data 28.12.2005 con prot. n. 32600, non potendosi certo il Sindaco occupare della gestione concreta e quotidiana delle molteplici attività dell'Ente locale. Aggiungeva che ai sensi del **Decreto Legislativo n. 267 del 2000, articolo 107**, agli organi di governo erano devoluti i soli poteri di indirizzo e controllo politico-amministrativo, mentre la "gestione amministrativa, finanziaria e tecnica e' attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo, spettando ai dirigenti l'adozione di atti e provvedimenti amministrativi che impegnino l'amministrazione verso l'esterno"; circostanze tutte ignorate dal giudice del gravame, che aveva anche respinto le istanze istruttorie volte proprio a dare dimostrazione di tutto ciò'.

Il motivo e' fondato.

Va preliminarmente rilevato che la violazione contestata, accertata dall'ARPA Molise, con verbale del 31.01.2006 e successiva relazione, a seguito del sopralluogo effettuato presso il depuratore comunale (OMISSIS), ha fatto emergere l'afflusso di liquami provenienti dal canile municipale nel medesimo impianto, in attuazione di deliberazione comunale, senza però che siffatto versamento fosse stato preventivamente autorizzato.

Nel sistema sanzionatorio delineato dalla **L. 24 novembre 1981, n. 689, l'articolo 6**, sancisce il principio della responsabilità solidale della persona giuridica nell'ipotesi in cui l'illecito amministrativo sia stato commesso dal suo rappresentante o da un suo dipendente e tale responsabilità e' di carattere sussidiario, sicché deve ritenersi sussistente ogni qualvolta sia stato commesso un illecito amministrativo da persona ricollegabile all'ente per aver agito nell'esercizio delle sue funzioni o incombenze, a prescindere dall'identificazione dell'autore materiale dell'illecito, trattandosi di requisito che, di per se' solo, non costituisce condizione di legittimità dell'ordinanza-ingiunzione, a

meno che detta mancanza di identificazione non possa tradursi in un difetto di prova sulla responsabilita' (Cass. 20 novembre 2006, n. 24573).

E' stato tuttavia chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte (Cass. n. 20864 del 2009) che, nello svolgimento dell'attivita' degli enti locali, e in particolare dei comuni, le responsabilita' penali e le responsabilita' di ordine sanzionatorio - amministrativo connesse alla violazione delle norme che l'ente e' tenuto a osservare nello svolgimento della sua attivita', sono ripartite tra gli organi elettivi e quelli burocratici sulla base del principio della separazione delle funzioni (L. n. 142 del 1990, [articolo 51, comma 2, poi novellato dalla L. 15 maggio 1997, n. 127, articolo 6](#), e quindi trasfuso nel Testo Unico degli enti locali approvato con [Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, articolo 107, comma 3](#)) e in correlazione alle rispettive attribuzioni, desumibili dalla disciplina di settore. Non si puo', pertanto, automaticamente ascrivere al Sindaco di un Comune, ancorche' di modeste dimensioni, qualsiasi violazione di norme verificatasi nell'ambito di attivita' dell'ente, allorché sussista una apposita articolazione burocratica preposta allo svolgimento dell'attivita' medesima, con relativo dirigente dotato di autonomia decisionale e di spesa; una responsabilita' dell'organo politico di vertice e', in tal caso, configurabile solo in presenza di specifiche situazioni, correlate alle attribuzioni proprie di tale organo.

A tali principi non si e' attenuta la Corte di merito, perche' ha ritenuto il (OMISSIS) responsabile dell'illecito in base alla sua sola posizione istituzionale di sindaco del Comune, ed ha ommesso di verificare, sulla base delle allegazioni dell'opponente, se i poteri decisionali relativi al rinnovo delle autorizzazioni allo scarico dei rifiuti in questione fossero stati validamente attribuiti ad organi burocratici. Infatti pur nel riportare l'orientamento secondo cui potrebbe operare la delegazione amministrativa, ne ha escluso l'applicazione nel caso di specie per l'assenza di prova rigorosa "su specifiche condizioni", accertata la sola mera esistenza di un dirigente deputato alla gestione dell'area 1 - Settore Ambiente, senza verificare - ai fini dell'accertamento - l'attivita' in concreto esercitata dalla dirigente dell'area, (OMISSIS), e gli atti alla stessa delegati; in altri termini, se i poteri decisionali relativi a tale impianto fossero stati validamente attribuiti a siffatto dirigente anche alla luce dei compiti attribuiti agli organi politici e a quelli burocratici dal [Decreto Legislativo n. 267 del 2000, articolo 107](#).

Alla luce delle considerazioni sin qui esposte, il Collegio ritiene opportuno specificare l'orientamento ravvisabile nelle decisioni indicate nel ricorso e nella memoria depositata dal (OMISSIS), affermando il seguente "principio di diritto":

"Nell'ambito del giudizio di opposizione a sanzioni amministrative, ferma restando la regola della responsabilita' solidale della persona giuridica e del suo legale rappresentante, prevista dalla **L. 24 novembre 1981, n. 689, articolo 6**, trattandosi pero' per quest'ultimo di responsabilita' avente carattere sussidiario, il giudice e' tenuto ad indagare - anche d'ufficio - sulla circostanza che l'illecito amministrativo sia stato commesso da persona fisica ricollegabile all'ente quale organo burocratico dello stesso per aver agito (od omesso di agire) nell'esercizio delle funzioni o delle incombenze proprie, a prescindere dall'esistenza di una delega ad hoc rilasciata dal legale rappresentante dell'ente medesimo. Il giudice di merito puo' applicare il principio sussidiario della responsabilita' del legale rappresentante della persona giuridica allorche' la condotta sanzionata sia in correlazione alle attribuzioni, desumibili dalla disciplina di settore, proprie degli organi politici dell'ente";

- i restanti motivi di ricorso, riguardanti l'omesso esame del secondo motivo di appello relativo alla mancata valutazione della circostanza dell'affidamento della gestione del depuratore ad un gestore esterno, (OMISSIS) s.p.a., (secondo motivo) e la mancata ammissione della prova testimoniale articolata gia' in primo grado volta a dimostrare il concreto esercizio da parte della dirigente del settore ambiente competente proprio in materia di rete fognaria comunale (terzo motivo), restano assorbiti nell'accoglimento del primo motivo.

La sentenza impugnata va pertanto cassata, con rinvio al giudice indicato in dispositivo, il quale si atterra' al principio di diritto sopra enunciato e provvedera' anche sulle spese del giudizio di legittimita'.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso;

cassa la sentenza impugnata e rinvia la causa alla Corte di appello di Campobasso, in diversa composizione, anche per le spese del giudizio di legittimita'.