



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SECONDA SEZIONE CIVILE

Composta da:

MILENA FALASCHI

GIUSEPPE FORTUNATO

RICCARDO GUIDA

LUCA VARRONE

CRISTINA AMATO

Presidente

Consigliere Rel.

Consigliere

Consigliere

Consigliere

Oggetto:

SANZIONI AMMINISTRATIVE PU 16/12/2025

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA INTERLOCUTORIA

sul ricorso iscritto al n. 12137/2021 R.G. proposto da:

PROVINCIA SIENA, in persona del suo presidente e rappresentante legale p.t, rappresentata e difesa dall'avvocato [REDACTED], con domicilio digitale in atti.

-RICORRENTE-

contro

AZIENDA OSPEDALIERA [REDACTED] in persona del Direttore Generale e legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa anche disgiuntamente dagli avvocati [REDACTED], con domicilio digitale in atti.

-CONTRORICORRENTE-

nonché

[REDACTED]

-INTIMATO-

avverso la SENTENZA di CORTE D'APPELLO FIRENZE n. 417/2021 depositata il 16/02/2021.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 16/12/2025 dal Consigliere GIUSEPPE FORTUNATO.



Udito il Pubblico Ministero in persona del Sostituto Procuratore Generale Rosa Maria Dell'Erba, che ha concluso, chiedendo di accogliere i ricorsi.

Uditi gli avv.ti [REDACTED], [REDACTED] e [REDACTED]

FATTI DI CAUSA

1. [REDACTED] in qualità di Direttore generale, e l'Azienda Ospedaliera [REDACTED] [REDACTED] hanno proposto separate opposizioni avverso quarantadue ordinanze-ingiunzioni emesse dalla Provincia di Siena ai sensi degli artt. 101 e 190 del d.lgs. n. 152/2006, per irregolarità nella procedure di smaltimento dei rifiuti, consistenti nella non corretta compilazione dei dati di scarico e carico dei rifiuti negli appositi formulari.

Il Tribunale, riuniti i giudizi, ha annullato tutte le ingiunzioni a carico di [REDACTED]

[REDACTED] [REDACTED] per carenza dell'elemento soggettivo dell'illecito, senza nulla statuire riguardo alla sanzione nei confronti dell'Azienda Ospedaliera.

Con sentenza n. 417/2021, la Corte d'Appello di Firenze ha accolto il gravame dell'Azienda, ha annullato anche nei confronti di quest'ultima le ingiunzioni emesse dalla Provincia di Siena, dando atto del passaggio in giudicato dell'annullamento della sanzione a carico di [REDACTED] [REDACTED]

Secondo il giudice distrettuale l'Azienda ospedaliera poteva rispondere solo qualora fosse stata accertata la responsabilità del Direttore generale cui era stato ascritto l'illecito, dovendosi distinguere l'estinzione della sanzioni per tardività della contestazione, che lascia persistere la responsabile dell'ente ai sensi dell'art. 6 della L. n. 689/1981, dall'insussistenza dell'illecito per carenza dell'elemento soggettivo, ipotesi in cui nessuna responsabilità può farsi ricadere sull'ente, non ricorrendo l'esigenza di sanzionare il coobbligato come nel caso di autore della violazione rimasto non identificato.

Non avrebbe rilievo la natura oggettiva della responsabilità dell'ente che non può comunque prescindere dall'ascrivibilità dell'illecito, sul piano soggettivo, al soggetto indicato nel verbale di accertamento quale autore



materiale dell'infrazione o ancor più, in generale, dall'accertamento della sussistenza di un illecito ascrivibile ad un determinato trasgressore.

La Corte di merito ha infine ritenuto che il primo giudice non avesse effettivamente accertato la responsabilità del Direttore Sanitario per omessa sorveglianza e segnalazione, evidenziando che la pronuncia appellata conteneva un mero *obiter dictum che non costituiva* un accertamento, neppure *incidenter tantum*, di una violazione di uno specifico divieto o di un obbligo di controllo".

La Provincia di Siena ha chiesto la cassazione della sentenza della Corte d'appello con ricorso affidato ad un unico motivo, illustrato con memoria, cui ha resistito con controricorso l'Azienda Ospedaliera [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] non ha formulato difese.

Con ordinanza interlocutoria n. 15887/2025 la causa è stata rimessa alla pubblica udienza.

Le parti hanno depositato memorie illustrative.

Il Procuratore Generale ha fatto pervenire conclusioni scritte.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. L'unico motivo denuncia l'omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio, per non aver la Corte d'Appello valutato la documentazione relativa all'organigramma dell'ente ospedaliero e ai compiti e alle funzioni dei soggetti delegati al controllo dell'iter di smaltimento dei rifiuti, da cui emergeva la sussistenza dell'elemento soggettivo dell'illecito in capo al Direttore generale, e per aver annullato le sanzioni irrogate all'Azienda, quale coobbligato solidale con l'autore della violazione, nonostante l'autonomia delle rispettive obbligazioni.

La Provincia assume che il giudice di primo grado aveva individuato nel Direttore sanitario il responsabile della compilazione dei moduli e la sussistenza della violazione e che l'assenza di responsabilità in capo al Direttore Generale, cui era stata contestata la violazione, non poteva



determinare l'estinzione dell'obbligazione anche a carico dell'ente, occorrendo garantire che l'illecito non restasse impunito.

2. Il ricorso pone – ad avviso del Collegio – una questione di massima di particolare importanza che concerne la possibilità di sanzionare l'ente, chiamato a rispondere ai sensi del terzo comma dell'art. 6 della legge n. 689/1981, quando sia esclusa la responsabilità del soggetto individuato come autore della condotta illecita e al quale sia stata contestata la violazione ed applicata la sanzione pecuniaria, annullata per carenza dell'elemento soggettivo.

2.1. Deve preliminarmente convenirsi che il Tribunale, pur espressosi in termini solo apparentemente dubitativi, aveva accertato la responsabilità del Direttore sanitario.

Si legge nella pronuncia che *"nessuna delle contestazioni mosse atteneva alle scelte aziendali di livello più alto in ordine alla organizzazione della gestione dei rifiuti ospedalieri, ma alla fase terminale, strettamente operativa e che dette violazioni, per come contestate nei verbali, non potevano essere attribuite ad un difetto colpevole di vigilanza del Direttore generale sul controllo operato dal Direttore sanitario, mancando in fatto ogni prova della loro conoscibilità anche presunta da parte del primo proprio in ragione della loro stretta attinenza all'aspetto amministrativo e non sostanziale della gestione dei rifiuti in uscita dal presidio"*.

La sentenza ha concluso che di *"dette violazioni deve risponderne se del caso il Direttore Sanitario ma non in veste di delega di funzioni assente sia in fatto sia in diritto per i motivi rappresentati, ma quale soggetto responsabile personalmente del controllo e della sorveglianza della gestione dei rifiuti, avendo omesso di informare il direttore generale della non corretta annotazione nei formulari del carico - scarico di materie definibili come rifiuti"*.

D'altronde è decisivo considerare che il primo giudice proprio sul presupposto della responsabilità del Direttore sanitario aveva confermato la



responsabilità dell'Azienda ospedaliera ai sensi dell'art. 6 della legge n. 689/1981

3. La giurisprudenza di questa Corte ha più volte affermato, sull'assunto dell'autonomia della responsabilità dell'ente da quella dell'autore della violazione, della funzione della solidarietà prevista dal terzo comma dell'art. 6 della legge n. 689/1981 e dell'irrilevanza dell'individuazione dell'autore dell'illecito ai fini della legittimità dell'ordinanza ingiunzione sancita dalla pronuncia di Cass., SU, n. 890/2005, che l'ente resta obbligato al pagamento della sanzione pecuniaria anche quando la persona fisica, destinataria dell'ordinanza ingiunzione o individuata come autore della condotta illecita, sia ritenuta esente da responsabilità perché l'illecito è ascrivito ad altro soggetto del cui operato l'ente deve ugualmente rispondere a titolo solidale.

Tale indirizzo postula che nel sistema sanzionatorio delineato dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, l'art. 6 sancisca 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 sia di carattere sussidiario e che sussista ogni qual volta 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 sé solo, non costituisce condizione di legittimità dell'ordinanza-ingiunzione.

La responsabilità dell'ente permarrebbe non solo quando l'autore materiale delle violazioni non sia stato identificato o non sia possibile l'identificazione, ma anche quando la responsabilità dell'autore materiale identificato sia stata esclusa – nello stesso giudizio di cui è parte anche l'ente – per mancanza della colpa, e sia stata attribuita la responsabilità ad altro dipendente rimasto estraneo alla causa di opposizione (Cass., n.



24573/2006; Cass., n. 11481/2011; Cass., n. 145/2015, Cass., n. 33027/2023).

3.1. Non è in discussione che l'amministrazione possa esercitare – a sua scelta – la pretesa punitiva solo nei confronti dell'ente (o dell'autore del fatto), né che la legittimità dell'ordinanza ingiunzione prescinda dalla individuazione del responsabile.

Il problema posto dal ricorso pone il diverso quesito se sia legittimo confermare la sanzione a carico dell'ente, inizialmente irrogata anche a carico dell'autore materiale e poi annullata per assenza di responsabilità, per la ritenuta responsabilità di altro soggetto di cui l'ente debba rispondere, anche se non indicato – nel provvedimento – come responsabile della violazione, sempre che il diverso autore abbia agito per conto e nell'interesse dell'ente di appartenenza.

A ben vedere, poiché la responsabilità dell'ente è – anche in tal caso – riconosciuta sul presupposto della responsabilità diretta di una persona fisica, non viene meno il carattere soggettivo dell'illecito amministrativo (Cass., n. 30766/2018).

Resta – in altri termini – impregiudicato il principio secondo cui, in tema di sanzioni amministrative, a norma dell'art. 3 della l. n. 689 del 1981 è responsabile di una violazione amministrativa solo la persona fisica a cui è riferibile l'azione materiale o l'omissione che integra la violazione, configurandosi a carico dell'ente una responsabilità per fatto altrui ai sensi dell'art. 6, comma terzo della legge n. 689/1981 (Cass., n. 3879/2012).

Il punto è invece se può configurarsi un'inscindibile correlazione tra la responsabilità solidale dell'ente e quella del soggetto *identificato* cui sia stata contestata la violazione in qualità di autore della condotta illecita e se – in ragione dell'eventuale diversità di funzioni svolte dai diversi soggetti chiamati a rispondere dell'illecito – permanga l'identità del fatto contestato inizialmente rispetto a quello accertato dal quale scaturisce la responsabilità solidale ex art. 6, comma terzo, legge n. 689/1981.



3.2 L'indirizzo interpretativo in commento valorizza il fatto che l'identificazione del responsabile non è condizione di legittimità dell'ordinanza ingiunzione (Cass., Sez. Un., n. 890/1994).

In quell'occasione le Sezioni Unite non si limitarono a stabilire che l'identificazione del responsabile non costituisce condizione di legittimità del provvedimento di irrogazione della sanzione ma, dopo aver ribadito l'autonomia delle rispettive responsabilità, desunta dall'ultimo comma dell'art. 14 della legge n. 689/1981, precisarono che il collegamento tra i rispettivi obblighi è *genetico*, nel senso che l'obbligazione solidale sorge soltanto se è stato commesso un *illecito amministrativo, nei suoi elementi non solo oggettivi, ma anche soggettivi*, e che, se nel giudizio di opposizione si pone una questione relativa alla sussistenza dell'illecito contestato all'obbligato solidale, l'identificazione dell'autore di esso può assumere carattere di necessità per finalità di ordine probatorio.

Proprio in virtù di tale imprescindibile nesso genetico, quando il responsabile è identificato occorre interrogarsi se l'indagine debba essere focalizzata solo sulla specifica condotta contestata, dato che è solo di quest'ultima che l'ente è chiamato a rispondere, o possa estendersi alla responsabilità (principale) di altri soggetti che abbiano agito nell'interesse della persona giuridica nei cui confronti non sia stata elevata la contestazione.

Come ha osservato la Corte di merito, la ratio dell'art. 6 comma terzo, della legge n. 689/1981 si rinviene nella necessità di evitare che l'illecito resti impunito quando non è possibile l'identificazione dell'autore e sia possibile quella dell'ente di appartenenza, ipotesi che appare diversa dal caso in cui l'autore è stato identificato, gli è stato contestato l'illecito ed è stato inizialmente anche sanzionato, ma la responsabilità sia stata esclusa in giudizio per carenza dell'elemento della colpa, poiché in tal caso non è pregiudicata la possibilità di perseguire l'effettivo responsabile in modo che la violazione non resti impunita.



Se l'autore non è stato identificato, è necessario che ne sia accertata la responsabilità, ossia che un illecito sia stato commesso e che presenti tutti i requisiti soggettivi e oggettivi per l'applicazione della sanzione al qual fine può essere necessaria anche la sua stessa identificazione, a conforto del nesso che intercorre tra l'obbligazione solidale dell'ente e l'imputabilità del fatto ad un dato autore materiale specie se identificato.

3.3. In continuità con l'indirizzo espresso dalla pronuncia n. 890/1994, le Sezioni Unite, chiamate a comporre il contrasto in ordine agli effetti della tardiva contestazione all'autore della violazione, hanno ribadito l'autonomia delle rispettive obbligazioni, ponendo in rilievo la differenza che intercorre tra i fatti che escludono l'illecito o lo fanno venir meno (quale la morte dell'autore) a causa del carattere personale della responsabilità amministrativa disciplinata dalla legge n. 689/81, dalle cause, quale la tardività della notifica della contestazione, che fa venir meno la sola possibilità per la P.A. di applicare la sanzione a causa di un ostacolo procedimentale di essenziale rilievo (perché attinente all'esercizio del diritto di difesa: Cass., Sez. Un., n. 22082/2017), ribadendo il nesso genetico tra le rispettive responsabilità evocato dalla pronuncia n. 890/2005.

Fu inoltre evidenziato che sebbene la amministrazione possa perseguire a sua scelta uno soltanto dei corresponsabili, non può tuttavia prescindere dal contestare ad entrambi la violazione, salvo poi a sanzionare uno solo di essi: l'autonomia delle posizioni dei soggetti a vario titolo responsabili non vuol dire che la stessa P.A. *non debba procedere* nei confronti di tutti, a conferma del generale principio di obbligatorietà *dell'azione* contro tutti i responsabili (direttamente desumibile, a sua volta, dai principi costituzionali di uguaglianza, buon andamento della pubblica amministrazione e doverosità della funzione pubblica; cfr. Cass., Sez. Un., n. 22082/2017), uscendo rafforzato il dubbio che l'avvenuta individuazione dell'autore renda necessaria la contestazione di un fatto specifico su cui deve concentrarsi



l'accertamento della violazione e della conseguente obbligazione pecuniaria a carico di tutti i diversi obbligati.

3.4. Il quesito sollecitato dal ricorso investe, allora, il decisivo profilo della immutabilità del fatto contestato e della tutela del diritto di difesa dell'ente rispetto alla contestazione, tenuto conto che nel giudizio di opposizione è ammissibile l'esame dei soli profili dedotti con il ricorso introduttivo e che, di norma, è precluso l'esame di questioni di fatto ulteriori (Cass., n. 18158/2020; Cass., n. 27909/2018; Cass., n. 15049/2018).

Nel caso esaminato, la violazione è stata commessa da un dipendente diverso da quello inizialmente indicato come responsabile, collocato ad un livello gerarchico inferiore rispetto a quello del Dirigente generale, assegnatario di funzioni e doveri coerenti con la posizione rivestita nell'organigramma dell'Azienda sanitaria, circostanza quest'ultima che incide sui compiti, sui contenuti dei doveri comportamentali, sul tipo di diligenza richiesta e, in definitiva, sul contenuto della contestazione, diversa da quella che sarebbe possibile elevare a carico di un soggetto investito di un ruolo e di funzioni diverse.

Sulla base di tale constatazione il tribunale aveva escluso che l'illecito fosse imputabile al Direttore generale, evidenziando la diversità di compiti rispetto al Direttore sanitario e l'impossibilità che il primo potesse controllare la corretta compilazione dei formulari, potendo ravvisarsi una diversità, sotto il profilo oggettivo e soggettivo, tra il fatto imputabile al soggetto posto al vertice dell'organizzazione da quello collocato in una diversa posizione organizzativa.

La diversità di funzioni svolte dai diversi soggetti pone il dubbio che l'eventuale accertamento della violazione a carico di un soggetto titolare di funzioni oggettivamente diverse da quelle dell'originario incolpato, modifichi l'identità del fatto contestato sia sotto il profilo materiale della condotta, sia sotto il profilo soggettivo, in violazione della necessaria corrispondenza tra fatto contestato ed accertato e con possibili effetti sul diritto di difesa



dell'Amministrazione, chiamata a contraddire su questioni diverse da quelle oggetto dell'originaria contestazione.

Si dispone, pertanto, la trasmissione degli atti al primo Presidente affinché valuti l'opportunità di rimettere la causa alle Sezioni unite sulle seguenti questioni di diritto:

- a) se, in tema di sanzioni amministrative pecuniarie, ove sia esclusa la responsabilità (per carenza dell'elemento soggettivo) della persona fisica inizialmente individuata come autore della violazione e alla quale sia stata contestato l'illecito, sia possibile confermare la medesima sanzione a carico dell'obbligato solidale ai sensi dell'art. 6, comma terzo, della legge n. 689/1981 ove il giudice accerti la responsabilità di una diversa persona fisica del cui operato debba ugualmente rispondere l'ente;
- b) se, ove il soggetto ritenuto responsabile sia investito di compiti e funzioni diverse da quelle dell'originario incolpato, permanga l'identità del fatto contestato e di quello accertato o sia violato il principio di immutabilità della contestazione;
- c) se l'ipotesi in esame sia assimilabile alla responsabilità dell'ente per la condotta dell'autore non identificato o non identificabile.

P.Q.M.

dispone la trasmissione degli atti al Primo Presidente.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Seconda sezione civile della Corte Suprema di Cassazione, in data 16.12.2025.

La Presidente

Milena Falaschi

