

Cass. pen. Sez. III, (ud. 13-01-1999) 23-02-1999, n. 2297

Con la sentenza sopra indicata, il Pretore di Benevento condannava <M. R.> alla pena di L. 2.200.000 di ammenda, in ordine a sette contravvenzioni antinfortunistiche ed in materia di igiene del lavoro, previste dai DD.P.R. nn. 547/1955 e 303/1956, riscontrate il 10/7/95 nei locali della Scuola elementare e materna di S. Giorgio la Molara, ed ascrittegli quale Sindaco pro-tempore del detto Comune.

Contro tale decisione propone ricorso per cassazione l'imputato, deducendo: 1) violazione ed erronea applicazione delle norme di cui al capo di imputazione in relazione all'art. 606, comma 1 lett. 'b', c.p.p., non potendosi equiparare il Sindaco al "datore di lavoro", destinatario delle norme in questione, con riferimento agli insegnanti ed agli alunni di una scuola pubblica, che non sono certo dipendenti comunali; 2) violazione ed errata applicazione degli artt. 530, commi 1-2, c.p.p. e 42, commi 1-4, c.p. in relazione all'art. 606, comma 1 lett. 'b', c.p.p., non essendo provata - né potendosi presumere - la sua conoscenza delle precarie condizioni degli impianti elettrici ed igienici della Scuola in questione, mai segnalategli dal Direttore didattico, per cui l'omissione contestata non poteva comunque considerarsi "cosciente"; inoltre, non avrebbe potuto ritenersi destinatario delle norme rubricate, anche alla luce della L. n. 142/1990 (art. 51, comma 2), entrata in vigore prima della sua nomina a Sindaco, secondo la quale gli organi elettivi sono titolari solo di poteri d'indirizzo e di controllo, mentre la gestione amministrativa degli uffici e dei servizi spetta ai dirigenti.

All'odierna udienza il P.M. e la difesa concludono come riportato in epigrafe.

Motivi della decisione

Il secondo motivo di ricorso è in parte fondato, ed il suo accoglimento assorbe gli altri.

Preliminarmente si evidenzia che l'oggettività dei fatti per cui si procede, e cioè delle rubricate violazioni alla normativa antinfortunistica, non è in discussione, non essendo stata essa neppure contestata. Similmente è pacifico che l'obbligo di mantenere i locali adibiti ad uso scolastico, ove vennero riscontrate le dette violazioni, facesse carico al Comune di S. Giorgio la Molara.

L'imputato, sindaco di tale Comune, impernia la sua difesa su due punti principalmente: non era destinatario delle norme violate; non era a conoscenza della precaria situazione in cui versava la scuola in questione, mai segnalatagli dal Direttore didattico.

Va altresì evidenziato che le contravvenzioni per cui è processo vennero accertate (quindi commesse) il 10/7/1995, e cioè sotto la vigenza del D. L.vo n. 626/1994, ma prima della modifica di esso effettuata dal D. L.vo n. 242/1996. La circostanza è rilevante in quanto, mentre il primo decreto non distingueva espressamente la figura del datore di lavoro nell'impresa privata da quello nelle pubbliche amministrazioni (comprendenti anche gli enti locali e gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado), il decreto correttivo n. 242/1996 identifica specificamente il datore di lavoro nelle pubbliche amministrazioni col "dirigente al quale spettano i poteri di gestione, ovvero il funzionario, non avente qualifica dirigenziale, nei soli casi in cui quest'ultimo sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale".

Quindi, nessun problema sorgerebbe circa l'estraneità del sindaco alla penale responsabilità de qua, se i fatti fossero avvenuti dopo la menzionata riforma, per l'esplicitzza del dettato legislativo, però - ad avviso del Collegio - la situazione era la medesima anche precedentemente, alla luce della normativa vigente.

Si premette in proposito che secondo l'orientamento di questa Corte (di recente: Sez. III, 30 maggio 1996, n. 5407, Gargiulo), perché possa affermarsi la penale responsabilità di un dipendente amministrativo addetto ad un determinato servizio gestito da una pubblica amministrazione, occorre considerare la ripartizione interna ed istituzionale delle specifiche competenze, i limiti della delega ottenuta e le funzioni in concreto esercitate, e distinguere tra carenze strutturali, addebitabili ai vertici dell'ente, e deficienze derivanti dall'ordinario funzionamento delle strutture.

Differenziazione quest'ultima evidenziata da una precedente sentenza delle Sezioni Unite (14 ottobre 1992, n. 9874, Giuliani), che inquadrava tra le seconde le irregolarità e deficienze del genere di quelle addebitate al <M.>, quali quelle attinenti ad impianti ed apparecchiature elettriche, scarichi, soffitti e pareti.

Tale impostazione è in linea con le disposizioni della L. n. 142/1990 sulle autonomie locali, il cui art. 51 - che tratta dell'organizzazione degli uffici e del personale - fissa il principio secondo il quale "i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti" (comma 2), precisando poi che "spettano ai dirigenti tutti i compiti ... che la legge e lo statuto espressamente non riservino agli organi di governo dell'ente" (comma 3), e che "i dirigenti sono direttamente responsabili ... della correttezza amministrativa e dell'efficienza della gestione" (comma 4). In altri termini, si opera una decisa distinzione di compiti tra amministratori (cui spettano i poteri di indirizzo politico degli enti, la fissazione degli obiettivi, delle priorità e dei piani di massima, nonché un'azione di controllo) e dirigenti (cui compete l'organizzazione delle risorse umane, finanziarie e materiali degli enti per conseguire le finalità e gli obiettivi indicati dagli organi di direzione politica).

Questa scelta legislativa trova puntuale conferma nel D. L.vo n. 29/1993 sul pubblico impiego (Art. 3: "Gli organi di direzione politica definiscono gli obiettivi ed i programmi da attuare e verificano la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite. Ai dirigenti spetta la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa ... mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo. Essi sono responsabili della gestione e dei relativi risultati, nonché, successivamente ai fatti di causa, come si è detto, in maniera ancora più esplicita per quanto concerne la specifica materia in questione, nel D. L.vo n. 242/1996, correttivo del D. L.vo n. 626/1994.

Da questo panorama normativo emerge indiscutibilmente che - a prescindere dall'esistenza di una esplicita delega di poteri - nell'ambito di un Comune, anche se di modeste dimensioni, non si può ascrivere al sindaco, organo politico, ogni violazione di specifiche norme antinfortunistiche, quando appunto esse si riferiscano non a carenze strutturali addebitabili ai vertici dell'ente, e quando esista un apposito Ufficio tecnico, con relativo dirigente ad esso preposto, deputato *ex lege* alla vigilanza e controllo del patrimonio immobiliare comunale. A meno che non risulti che il sindaco fosse a conoscenza della situazione anti-giuridica e ciò nondimeno abbia ommesso di intervenire, con i suoi autonomi poteri di autorità, per porvi rimedio.

Invero, anche se il dirigente, nel caso di specie, fosse stato carente del necessario potere decisionale e di spesa, per scaricarsi di ogni responsabilità, avrebbe comunque dovuto attivare gli amministratori (I) per ottemperare alle prescrizioni normative.

Non risultando dalle emergenze processuali nulla di tutto ciò, ritiene il Collegio che l'imputato non abbia commesso le contravvenzioni ascrittogli.

P.Q.M.

la Corte annulla senza rinvio la sentenza impugnata non avendo l'imputato commesso il fatto.

Così deciso in Roma il 13 gennaio 1999.

(I) e quindi il sindaco, attuale ricorrente,

Postilla di cinque parole approvate

DEPOSITATA IN CANCELLERIA IL 23 FEB. 1999.