

Cass. Pen. sez. III, 27 marzo 1998 n. 5889

SEZIONE III PENALE

Composta dagli Ill.mi Sigg.:

Dott. GENNARO TRIDICO Presidente

Dott. RENATO ACQUARONE Consigliere

Dott. PIERLUIGI ONORATO Consigliere

Dott. SALVATORE SALVAGO Rel. Consigliere

Dott. AMEDEO FRANCO Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

<S. C.>, nato ad Agrigento il 24.9.1946

avverso la sentenza del 14.5.1997 del Pretore di Agrigento

Udita in pubblica udienza la relazione fatta dal Consigliere dr. Salvatore Salvago

Udito il Pubblico Ministero, che ha concluso per l'annullamento senza rinvio perché' il reato è estinto per prescrizione

Svolgimento del processo e motivi della decisione

Con sentenza del 14 maggio 1997, il Pretore di Agrigento ha condannato alla complessiva pena di L.12 milioni di ammenda Sodano Calogero, sindaco del comune di Agrigento, perché ritenuto responsabile delle contravvenzioni agli artt. 4, 7, 39 e 58 del D.P.R. n. 303 del 1956, per non aver provveduto a che i locali ospitanti il comando della Polizia municipale di Agrigento fossero ben difesi contro gli agenti atmosferici, presentando gli stessi i vetri delle finestre rotti in più punti; perché detti locali presentavano tracce notevoli di umidità a causa delle infiltrazioni di acqua piovana e perché la maggior parte delle latrine dei servizi igienici risultavano inefficienti; e per non aver mantenuto i pavimenti in stato di efficienza tale da garantirne la facile pulizia.

Il Sodano ha proposto ricorso per Cassazione, deducendo violazione ed erronea applicazione della legge penale in quanto il Pretore:

- a) gli aveva attribuito la qualifica di datore di lavoro nonché di destinatario esclusivo delle leggi sull'igiene nei luoghi di lavoro, senza considerare l'ordinamento degli enti locali in Sicilia che siffatto compito attribuiva al segretario comunale ed ai capi divisione o ripartizione quello di vigilanza, nonché quello conseguente di adottare i provvedimenti più opportuni nel settore;
- b) non aveva rilevato la mancata corrispondenza dei fatti denunciati ai precetti di igiene ed alle condizioni stabiliti dalle norme incriminatrici;
- c) non aveva applicato le disposizioni sulla continuazione, pur estensibili alle ipotesi contravvenzionali;
- d) aveva concesso il beneficio della sospensione condizionale della pena, da esso imputato non richiesto.

Il secondo motivo, avente carattere pregiudiziale è infondato.

Il Pretore ha infatti accertato le omissioni, le carenze e le violazioni alle norme per l'igiene del lavoro, indicate nei capi di imputazione, perché comprovate:

- 1) dalle risultanze delle prove testimoniali assunte che hanno confermato che la situazione di degrado in cui versa l'edificio comunale adibito a comando dei Vigili urbani si protrae ininterrottamente almeno dall'anno 1993;
- b) dalle ispezioni e dalle relazioni dei funzionari del servizio di igiene pubblica della AUSL che hanno evidenziato per ciascuno dei locali considerati, le condizioni assolutamente precarie in cui vi lavorano i dipendenti comunali: e ciò fino all'ultimo sopralluogo compiuto il 26 ottobre 1995 dai funzionari del servizio di igiene pubblica della AUSL;
- c) dai rilievi fotografici di infissi, pareti e pavimentazioni dei locali in questione, di cui è stata corredata ciascuna delle loro relazioni.

In tal modo il primo giudice ha dato adeguatamente conto, e con argomenti non censurabili in sede di legittimità, della ricorrenza in punto di fatto delle contravvenzioni contestate; che peraltro sono configurabili non soltanto nei casi limite, prospettati dal Sodano, in cui i locali di lavoro siano mantenuti in condizioni di estrema trascuratezza o addirittura di invivibilità, ma tutte le volte in cui dette condizioni non corrispondano a quelle specificamente prestabilite (per quel che interessa) dall'art. 7 del D.P.R. n. 303 del 1956.

Fondato è, invece, il primo motivo di ricorso concernente la qualità di soggetto attivo dei reati sudetti erroneamente attribuitagli dal Pretore.

Questa Corte ha avuto più volte occasione di affermare in tema di personalità della responsabilità penale - in riferimento all'art. 27 della Costituzione ed all'art. 40 cod. pen. (rapporto di causalità) - che l'amministratore o il legale rappresentante di un ente (così come quello di una società o di un'azienda) non può essere automaticamente tenuto responsabile, a causa della carica ricoperta, di tutte le infrazioni penali verificatesi nella gestione dell'ente; e che in caso di impossibilità di adempiere direttamente agli obblighi derivanti dalla legge, egli può delegarvi una persona tecnicamente qualificata mediante atto formale in cui risultino documentati in modo incontrovertibile il soggetto, i presupposti ed i contenuti della delega (Sez. IV, 11 dicembre 1986, Aquilani; 14 aprile 1989, Civello; Sez. III, 31 agosto 1993, Robba).

A maggior ragione, dunque, la sua responsabilità deve essere esclusa allorché trattasi di ente pubblico, la cui articolazione in varie branche renda, perciò, solo impossibile ad una sola persona, il controllo dell'attività funzionale: in tal caso richiedendosi che quest'ultima sia stata preventivamente suddivisa in distinti settori, rami o servizi e che a ciascuno di essi siano in concreto preposti per legge, per pubblici concorsi o per altri titoli soggetti qualificati ed idonei, dotati della necessaria autonomia e dei poteri indispensabili per la gestione completa degli affari inerenti a quel servizio.

Ciò perché in tali fattispecie, cui non ha prestato attenzione il Pretore, a differenza della prima l'esigenza della delega è superata ed assorbita dalla predeterminata suddivisione dei servizi, delle attribuzioni e dei compiti; e, per altro verso resa superflua dall'investimento della funzione tipica nonché dal suo concreto esercizio secondo la disciplina prestabilita dalle norme legislative e regolamentari sulla ripartizione interna ed istituzionale delle specifiche competenze dell'ente (sent. 22 marzo 1991, n. 3272; n. 6204 del 1 luglio 1983; n. 296 del 14 gennaio 1983).

Questi principi trovano naturale applicazione nell'ambito dei Comuni di medie dimensioni, come Agrigento, per i quali già l'art. 84 del R.D. n. 297 del 1911, stabiliva che quando l'ufficio comunale è suddiviso in ripartizioni, uffici e divisioni, spetta ai capi di essi l'adempimento dei compiti demandatigli; e comportano la conseguenza che per individuare nel loro ambito i soggetti responsabili delle infrazioni alle norme che disciplinano i diversi settori della loro complessa attività pubblicistica, occorre per un verso far riferimento alla ripartizione interna ed istituzionale delle specifiche competenze, e distinguere, per altro verso, tra carenze strutturali, sicuramente addebitabili ai vertici dell'ente, e deficienze derivanti dall'ordinario buon funzionamento dei diversi rami delle attività, di cui rispondono, invece, proprio i soggetti istituzionalmente preposti (o espressamente delegati) a ciascuno di essi (Sez. Un. sent. n. 9874 del 4 ottobre 1992; Sez. III, sent. n. 5407 del 30 maggio 1996).

D'altra parte, questa generale distinzione non può ritenersi superata nella materia dell'igiene del lavoro dall'art. 4 del menzionato D.P.R. che pone l'obbligo di attuare le misure di igiene in esso stabilite a carico dei "datori di lavoro, dei dirigenti e dei preposti che esercitano, dirigono o sovrintendono alle attività ...", anzitutto perché il sudetto obbligo, proprio per non trasformarsi in un'ipotesi di responsabilità obbiettiva, è loro devoluto "nell'ambito delle rispettive attribuzioni e competenze", e perciò correlato anche in questo settore con la normativa concernente l'organizzazione e la distribuzione delle competenze all'interno della struttura pubblica.

E, quindi, perché, come evidenziato dallo stesso Pretore, siffatto collegamento è divenuto ancor più palese ed inequivoco in base al combinato disposto degli art. 2 del D.Lgs. n. 626 del 1994 ed 1 del D.Lgs. n. 29 del 1993, per cui nei Comuni "datore di lavoro" deve essere considerato non già sempre e comunque il sindaco, ma "il 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..".

Per cui nel caso non poteva dubitarsi che i sudetti principi dovessero trovare applicazione anche nell'ambito del Comune di Agrigento, posto che proprio la sentenza impugnata ha accertato, da un lato, che il suo organigramma interno prevede ed ha in concreto attuato, un sistema organizzato in nove ripartizioni, ognuna suddivisa in più servizi e diretta da un capo ripartizione, fra le quali assume rilievo per i fatti in esame, la ripartizione VIII in quanto al suo interno è previsto il servizio 7, avente lo specifico compito di provvedere alla manutenzione degli edifici di competenza comunale.

E, dall'altro, che a ciascuna ripartizione è collegato (e preposto) un assessore di riferimento cui è stata regolarmente delegata l'intera materia rientrante nella sua specifica competenza con l'automatico trasferimento dell'esercizio di tutti i poteri - doveri in essa rientranti: e senza, quindi, necessità di ulteriori e più specifiche deleghe, erroneamente richieste dal Pretore per ciascuna delle incombenze imposte dalle diverse disposizioni legislative.

D'altra parte, neppure è possibile configurare la responsabilità sindaco in contrasto con la menzionata normativa, per il fatto evidenziato dalla sentenza impugnata che nel caso di specie non si trattava di semplice manutenzione ordinaria, bensì di opere di consolidamento e di rifacimento parziale di muri, soffitti e pavimenti, perché in quest'ultimo caso vale anche per il ricorrente il rilievo della sentenza impugnata (peraltro confermato nella Regione siciliana dagli artt. 51, 63 e 64 del D.Lgs.P.Reg. n. 6 del 1955), che la relativa spesa doveva essere necessariamente deliberata dalla Giunta Municipale (nonché dal Consiglio comunale nell'ambito delle rispettive competenze).

Laddove se si resta aderenti agli addebiti indicati nei capi di imputazione concernenti l'obbligo, rimasto per anni inadempito, di ordinaria manutenzione dei locali di lavoro e dei servizi igienici (inefficienze varie, mancanza di pulizia, rottura di vetri ed altro), non può sfuggirsi alla conseguenza di individuare le relative responsabilità con riferimento ai titolari delle ripartizioni e dei servizi cui dalla normativa vigente è attribuita piena autonomia tecnica e funzionale in merito alla loro gestione (sent. n. 8928 del 21 giugno 1990; n. 8045 del 18 settembre 1985).

Vero è che il sindaco, in base al disposto dell'art. 142 del R.D. n. 148 del 1915, recepito dall'art. 68 del menzionato D.Lgs.P. Reg. n. 6 del 1955, è il capo dell'amministrazione comunale ed in tale veste ha il dovere (art. 68, lett. b), di sovrintendere agli uffici ed alle istituzioni comunali, e di vigilare, dunque, a che gli amministratori ed i funzionari sottoposti adempiano ai compiti ed agli specifici obblighi istituzionali loro demandati; per cui se egli non può esser tenuto a controllare personalmente che in ogni edificio comunale venga giornalmente effettuata la necessaria manutenzione, allorché sia informato delle inadempienze dei preposti alla ripartizione ed al servizio, proprio per la funzione apicale ricoperta nell'ambito dell'amministrazione comunale, ha l'obbligo di intervenire anche con provvedimenti disciplinari; e perfino con il ritiro della delega ove le relative responsabilità siano imputabili anche all'assessore di riferimento.

Ed è egualmente accertato in punto di fatto che il ricorrente, pur edotto da funzionari ed altri dipendenti delle gravi e precarie condizioni igienico - sanitarie dei locali della polizia urbana, ha ommesso di intervenire; così come è rimasto totalmente inerte dopo le numerose relazioni inviategli dagli ispettori della AUSL e perfino dopo gli incontri con le organizzazioni sindacali che più volte lo hanno sollecitato a porre rimedio alla grave situazione di degrado lamentata.

Ma sotto tale profilo poteva essere ipotizzata soltanto una responsabilità del sindaco a titolo di concorso con quella dei funzionari preposti alle ripartizioni competenti e degli assessori di riferimento cui erano addebitabili le singole violazioni; della quale, dunque, dovevano essere esattamente specificati i termini in punto di fatto nei capi di imputazione.

Laddove nel caso soltanto con il provvedimento impugnato, il Pretore ha disposto la restituzione degli atti al P.M. procedente per l'accertamento delle relative responsabilità, allo stato, dunque, neppure individuate; sicché non essendo state a maggior ragione prospettate possibili ipotesi di cooperazione ad esse da parte del comportamento del Sodano, la sentenza va annullata senza rinvio perché quest'ultimo non ha commesso il fatto addebitatogli.

P. Q. M.

La Corte annulla senza rinvio la sentenza del 14.5.1997 del Pretore di Agrigento per non avere il <S.> commesso il fatto.

Così deliberato in camera di Consiglio in Roma il 27 marzo 1998.

DEPOSITATA IN CANCELLERIA IL 19 MAGGIO 1998.