

**Sentenza del 02/06/2000**

**Corte di Cassazione penale, sez. III  
(Daverio)**

**Massima**

*In materia di prevenzione infortuni ed igiene sul lavoro nell'ambito di un ente pubblico territoriale, quale un Comune, attesa la posizione di garanzia del Sindaco - e degli assessori, la delega di funzioni in favore di altri soggetti, quale il dirigente o il funzionario preposto, assume valore, al fine di escludere la responsabilità in capo ai deleganti, solo ove gli organi elettivi siano incolpevolmente estranei alle inadempienze del delegato, e non siano neppure stati informati di tali inadempienze, così da escludere un atteggiamento di inerzia e di colpevole tolleranza.*

*(Omissis)*

XXXXXXXXXX, in qualità di assessore alla cultura ed allo spettacolo del Comune di Milano, ha proposto appello qualificato ricorso per Cassazione avverso la sentenza della Pretura di Milano, emessa in data 29 gennaio 1999, con la quale veniva condannato per varie violazioni a norme relative alla prevenzione degli infortuni ed all'igiene sul lavoro, deducendo quali motivi l'illogicità manifesta in tema di responsabilità, giacché la stessa era stata attribuita per il solo fatto di ricoprire la carica di assessore presso il comune di Milano, e la violazione dell'art. 163 C.p. per aver concesso il beneficio della sospensione condizionale della pena, sebbene fosse stata irrogata una mite pena pecuniaria, senza considerare concretamente la situazione giuridica più vantaggiosa derivante dall'omessa applicazione del predetto.

I motivi dell'impugnazione, sebbene risentano dell'erroneo mezzo prescelto possono essere recuperati nel senso che, rilevata l'inammissibilità di tutte le deduzioni in fatto, con la prima censura si voglia addurre pure un'erronea applicazione della legge penale oltre che un vizio motivazionale, derivante dall'attribuire la responsabilità all'imputato solo in virtù della carica ricoperta, sebbene il giudice di merito precisi che "il Daverio aveva inviato una lettera di chiarimenti in cui non precisava di aver delegato altre persone al problema sicurezza ed igiene".

Orbene, alla luce di quest'ulteriore precisazione in fatto, emergente dalla sentenza impugnata, deve rilevarsi che, secondo giurisprudenza costante di questa Corte (cfr. Cass. Sez. Un. 14 ottobre 1992, n. 9874, Giuliani rv 191185), la individuazione dei destinatari degli obblighi posti dalle norme sulla prevenzione infortuni sul lavoro e sull'igiene del lavoro deve fondarsi non già sulla qualifica rivestita, bensì sulle funzioni in concreto esercitate, che prevalgono, quindi, rispetto alla carica attribuita al soggetto (ossia alla sua funzione formale).

Inoltre per quanto attiene a detto profilo di responsabilità negli enti pubblici ed in particolare nei Comuni si è distinto tra Comuni di piccole, medie e grandi dimensioni (cfr. apparentemente in senso contrario, ma con motivazione conforme, Cass. Sez. III 23 febbraio 1999 n. 2297, Moffa n. 213156) e si è evidenziata la necessità di applicare la disciplina sviluppatasi dalle leggi n. 142 e 241 del 1990 alle c.d. leggi Bassanini in tema di decentramento e procedimento amministrativo e di attribuzioni dei singoli organi comunali (Cass. Sez. III 3 aprile 1992 n. 3844, Bodo rv. 189939).

Sotto il profilo normativo assume, poi, particolare rilevanza la nozione, fornita dal d.lvo n. 626 del 1994, modificata dal d.lvo n. 242 del 1996, di datore di lavoro pubblico in relazione agli artt. 1 e 3 del d.lvo n. 29 del 1993, il quale ultimo ha ribadito la distinzione già esistente nell'art. 51 della legge n. 142 del 1990 fra attività politica di indirizzo e di controllo spettante agli organi elettivi e l'attività amministrativa di gestione di pertinenza dei dirigenti.

Tuttavia, secondo la prevalente se non costante giurisprudenza di questa Corte (cfr. Cass. Sez. III 8 aprile 1993, Russo contra Cass. Sez. III 27 marzo 1998, Sodano in Riv. crit. Dir. Lav. 1999, 230 con condivisibile nota critica), si è affermato che l'introduzione delle norme richiamate non comportasse l'esclusione di ogni responsabilità dell'organo elettivo, giacché questi precetti dovevano essere coordinati con il principio generale, non derogato in tema di responsabilità penale per l'applicazione e l'osservanza della normativa di prevenzione degli infortuni e sull'igiene del lavoro, dell'effettività della gestione del potere in considerazione della protezione accordata dalla Costituzione ai fondamentali diritti inerenti alla legislazione antinfortunistica.

Il quadro normativo sotto questo aspetto non è stato sostanzialmente modificato dall'art. 1 del D.lvo n. 29 del 1993 e dalla disciplina richiamata dei citati decreti legislativi del 1994 e 1996 e del successivo d.lvo n. 359 del 1999 e D.M. 12 novembre 1999 c.d. 626 ter.

Infatti, se il datore di lavoro pubblico viene individuato nel dirigente al quale spettano i poteri di gestione ovvero nel funzionario non avente qualifica dirigenziale nel solo caso in cui costui sia preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale (art. 2 b) seconda parte d.lvo n. 626 del 1994, l'art. 4 dodicesimo comma del decreto legislativo da ultimo citato precisa "gli obblighi relativi agli interventi strutturali e di manutenzione necessari per assicurare... la sicurezza dei locali e degli edifici assegnati in uso a pubbliche amministrazioni... ivi comprese le istituzioni scolastiche ed educative... restano a carico dell'amministrazione tenuta, per effetto di norme o convenzioni, alla loro fornitura o manutenzione, precisando che "gli obblighi previsti... relativamente ai predetti interventi, si intendono assolti, da parte dei dirigenti o funzionari preposti

agli uffici interessati, con la richiesta del loro adempimento all'amministrazione competente o al soggetto che ne ha l'obbligo giuridico".

In tal modo viene ribadito il principio fondamentale in materia di delega di funzioni, secondo cui, attesa la posizione di garanzia assunta dal Sindaco e dagli assessori in materia prevenzionale, la delega in favore di un soggetto che non può neppure rifiutarla, qual è il dirigente o il funzionario preposto, assume valore solo ove gli organi elettivi e politici siano incolpevolmente estranei alle inadempienze del delegato e non siano stati informati, assumendo un atteggiamento di inerzia e di colpevole tolleranza.

Peraltro, inoltre, occorre distinguere, in piena armonia con i principi espressi dalle normative organizzatorie ed istituzionali su richiamate, fra difetti strutturali e deficienze inerenti all'ordinario buon funzionamento delle strutture stesse, ulteriormente suddividendosi in questo caso fra quelle di carattere occasionale e permanenti, giacché in detta ultima ipotesi si richiede la comunicazione espressa o, Comunque, la conoscenza delle stesse da parte degli organi di vertice.

Peraltro, al fine di accertare la responsabilità in queste situazioni occorre conoscere la ripartizione interna ed istituzionale delle specifiche competenze, tanto più necessaria ove si tratti di una metropoli, certamente dotata di vari regolamenti di servizio, facilmente reperibili e che abbia già provveduto ad individuare i vari dirigenti responsabili per settore.

Tale impostazione, per quel che concerne gli enti locali dotati nel loro organico di figure dirigenziali, è in sostanza conforme alla circolare 17 dicembre 1996 n. 3 del Ministero degli Interni in G.U. n. 21 del 1997, in cui si evidenzia come bisogna "legare indissolubilmente l'esercizio dei poteri gestionali, affidati ai dirigenti all'attribuzione di "autonomi poteri di spesa" senza i quali non può esserci alcun esercizio di facoltà gestionali" e si insiste sulla responsabilità del datore di lavoro pubblico nell'individuare dirigenti in possesso di attitudini e capacità adeguate, prospettando, quindi, una responsabilità per colpa in eligendo oltre che in vigilando.

Sembra, invece, ampliare il campo della responsabilità del dirigente, restringendo quella dell'organo politico-istituzionale una recente pronuncia di questa Corte (Cass. Sez. III ud. 14 febbraio 2000 dep. 29 maggio 2000, Fichera), nella quale si sottolinea in maniera eccessiva che "il datore di lavoro pubblico ai fini prevenzionali si caratterizza, rispetto a quello che opera nel settore privato, non per la titolarità di poteri decisionali e di spesa, quanto piuttosto per un potere di gestione del settore o dell'ufficio cui è preposto, al quale si aggiunge il requisito della qualifica dirigenziale (ai sensi dell'art. 3, 2° comma, del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 9) ovvero dello svolgimento di mansioni direttive funzionalmente equivalenti".

Tale assunto non appare condivisibile ove non venga correlato con il vigente ordinamento delle autonomie locali, con il rapporto di subordinazione esistente tra dirigente ed organo politico, tanto più pressante in virtù degli ampi poteri discrezionali attribuito al c.d. city manager di estrazione politica, con le capacità decisionali e di spesa del Sindaco, superiori a quelle della stessa Giunta, e con i poteri conferiti dallo Statuto, sicché le su riferite affermazioni appaiono parziali.

Alla luce dei principi su esposti alcune delle contravvenzioni ascritte al ricorrente non sono in alcun modo a lui attribuibili, giacché potevano e dovevano essere eliminati da chi ne era onerato (dirigente comunale e responsabile del centro in parola).

Ed invero l'occlusione delle bocchette di ripresa di aria esterna dell'impianto di condizionamento per la presenza di materiale di arredamento depositato doveva essere eliminata con un'attenta vigilanza o con opportune disposizioni da parte del responsabile del centro e non certo dall'assessore che non poteva giornalmente o periodicamente visitare tutte le scuole di Milano per ovviare a disattenzioni o ad errori di chi vi lavorava.

La responsabilità deve essere esclusa per le medesime ragioni in ordine alla contravvenzione di cui al capo b) per essere le bocchette d'aria dirette verso alcuni lavoratori, mentre la violazione in parte formale concernente l'omessa sottoposizione a verifica di un estintore non è attribuibile al ricorrente in assenza di qualsiasi dimostrazione circa la ripartizione interna dei compiti in seno al Comune e dell'avvenuta comunicazione di detta scadenza, poiché comporta un minimo onere economico, in quanto non rientra certamente tra i compiti di un assessore di una metropoli occuparsi della verifica semestrale degli estintori.

Per quel che attiene alle prime tre imputazioni ed a quella di cui al capo g) relativa all'esistenza di secchi pendenti dal soffitto con conseguente pericolo di caduta le soluzioni devono essere diversificate alla luce degli accertamenti in fatto compiuti dal giudice di merito e risultanti in sentenza e non sindacabili in sede di legittimità per i limiti propri di questo giudizio.

Infatti il non aver garantito un adeguato rinnovo di aria in alcuni locali dipende non da un difetto di attenzione ma dalla mancanza di bocchette d'aria in quei locali e, quindi, dall'inidoneità degli stessi per cui erano necessarie opere strutturali, la cui effettuazione era di competenza del Comune e doveva essere sollecitata dall'assessore competente, ove ne fosse stato messo a conoscenza dal responsabile del centro ovvero, in ogni caso, per pregresse informative ne sarebbe dovuto essere a conoscenza, non potendosi privilegiare colpevoli disattenzioni o carenze di direttive ovvero mancanza di impegno in un settore vitale, sicché, in assenza di ogni dimostrazione a tal ultimo riguardo, occorre annullare l'impugnata sentenza con rinvio al Tribunale di Milano.

Identica statuizione deve essere effettuata per l'ultima contravvenzione di cui al capo c) delle imputazioni, giacché l'inidoneità dell'illuminazione dipende da difetti di buon funzionamento permanenti e non occasionali come già evidenziato per il reato sub lettera a) della rubrica, e per quella prevista alla lettera g), poiché l'assenza di alcuna adeguata trattazione e

di un'esauriente imputazione non fa comprendere per quale motivo detti secchi fossero pendenti cioè per ragioni sceniche in considerazione della natura del centro di formazione ovvero per carenze strutturali derivanti dalla percolazione dal soffitto di acqua o altri liquidi.

Pertanto l'impugnata sentenza deve essere annullata senza rinvio in ordine alle contravvenzioni di cui agli artt. 9 terzo comma del D.P.R. n. 303 del 1956 e 34 lett. c), 374 ed 11 primo comma D.P.R. n. 547 del 1955 per non aver commesso il fatto e con rinvio al Tribunale di Milano in composizione monocratica per i reati di cui agli artt. 9 primo comma e 10 D.P.R. n. 303 del 1956 ed all'art. 11 primo comma D.P.R. n. 547 del 1955.

Il giudice di rinvio si atterrà ai principi sopra esposti e, nonostante la natura permanente dei reati, in virtù del principio costituzionale della responsabilità personale, individuerà la cessazione della permanenza nel momento in cui il ricorrente è cessato dalla carica ovvero sono stati eliminati gli inconvenienti contestati con le tre imputazioni.

L'accoglimento del primo motivo assorbe il secondo, in ogni caso, infondato nei limiti della prospettazione contenuta in impugnazione, in virtù delle argomentazioni svolte da queste sezioni unite (Cass. Sez. Un. 2 giugno 1994 n. 6563, Rusconi rv. 197535).

***Riferimenti normativi:***

Codice Penale, art. 590

D.P.R. 27/04/1955 n° 547