

## SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con cinque distinti ricorsi l'Ing. Giancarlo Borromeo proponeva opposizione avverso altrettante ordinanze-ingiunzioni (nn. 443, 444, 445, 446 e 447) emesse il 20 novembre 1998 dall'Azienda Regionale U.S.L. N. 20 (ora Azienda Sanitaria Locale N. 20), con ciascuna delle quali gli era stata irrogata la sanzione amministrativa di lire 500.000 per la violazione dell'art. 29 del d.P.R. 26 marzo 1980, n. 327 - violazione sanzionata dall'art. 17 della legge 30 aprile 1962, n. 283 - per avere, nella sua qualità di assessore ai lavori pubblici del Comune di Alessandria e attraverso la «sezione manutenzione



fabbricati comunali», tollerato che il servizio di refezione scolastica presso alcune scuole materne ed elementari venisse effettuato ancorché i locali a ciò adibiti presentassero marcate carenze igienico-strutturali (a seconda dei casi, scrostature e annerimenti delle pareti, difetto di idonea tinteggiatura, mancanza di alcune piastrelle nei rivestimenti, presenza di lavelli bisognevoli di sostituzione, ecc.): carenze tutte riscontrate da personale del N.A.S. in occasione di accessi presso gli istituti scolastici in questione.

Riuniti i ricorsi, l'adito Tribunale di Alessandria, con sentenza del 1° giugno 2001, rigettava l'opposizione riguardo al punto relativo alla responsabilità, riducendo la sanzione complessiva per le plurime violazioni alla somma di lire 1.500.000, stante la ritenuta applicabilità del regime del cumulo giuridico di cui all'art. 8 della legge 24 novembre 1981, n. 689; compensava altresì integralmente fra le parti le spese del giudizio.

In ordine alla configurabilità delle violazioni, il Tribunale rilevava che - contrariamente a quanto sostenuto dall'opponente - l'art. 29 del d.P.R. n. 327 del 1980 doveva ritenersi volto a tutelare l'igiene dei locali «in senso generale», imponendo l'esecuzione non soltanto di semplici operazioni di pulizia, ma di ogni



altro tipo di intervento necessario al predetto fine, ivi compresa la manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici pubblici.

Correttamente, d'altro canto - ad avviso del primo Giudice - i provvedimenti sanzionatori opposti avevano identificato nel Borromeo il soggetto responsabile delle violazioni. L'esecuzione dei lavori di manutenzione dei locali utilizzati per la refezione scolastica doveva ritenersi difatti rientrare nelle competenze, non già dell'assessorato alla pubblica istruzione, ma di quello ai lavori pubblici: assessorato, quest'ultimo, cui l'opponente era stato preposto dal Sindaco di Alessandria con atto di nomina che, per i suoi contenuti, implicava una delega non soltanto «di firma», ma anche «di funzioni», e che risultava pertanto idoneo a trasferire ogni responsabilità al delegato.

Né, da ultimo, poteva valere come esimente la circostanza che il servizio di refezione scolastica fosse stato appaltato dal Comune ad una società privata, dovendo la pubblica amministrazione comunque vigilare sull'esecuzione dell'appalto.

Per la cassazione della sentenza propone ricorso il Borromeo sulla base di quattro motivi, illustrati con successiva memoria, cui resiste con controricorso l'Azienda Sanitaria Locale N. 20.



## MOTIVI DELLA DECISIONE

1. - Con il primo motivo il ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 29 del d.P.R. n. 327 del 1980 e dell'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale, nonché omessa o insufficiente motivazione su un punto decisivo della controversia, in relazione all'art. 360, primo comma, nn. 3 e 5, cod. proc. civ., censurando la sentenza impugnata per aver ritenuto che i fatti in relazione ai quali erano state emesse le ordinanze-ingiunzioni integrassero la violazione del citato art. 29 del d.P.R. n. 327 del 1980.

Tale ultima disposizione - contenuta nel regolamento di attuazione della legge n. 283 del 1962, concernente la disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari - riguarderebbe, infatti, alla luce tanto del suo tenore letterale che del collegamento sistematico con altre disposizioni del medesimo regolamento, esclusivamente il mantenimento delle condizioni igieniche dei locali attraverso operazioni di pulizia, e non anche la manutenzione dei locali stessi tramite interventi intesi ad assicurarne il buono stato dal punto di vista edilizio.

2. - Con il secondo motivo il Borromeo lamenta omessa o insufficiente motivazione su un punto decisivo della controversia, omesso esame di documenti decisivi,



nullità della sentenza e violazione o falsa applicazione degli artt. 3 e 23 della legge n. 689 del 1981, in relazione all'art. 360, primo comma, nn. 3, 4 e 5, cod. proc. civ., censurando che il Tribunale abbia ritenuto apoditticamente addebitabili al ricorrente le contestate violazioni in ragione della sua qualità di assessore ai lavori pubblici - e, come tale, competente in ordine alla manutenzione degli edifici pubblici - senza prendere affatto in esame i documenti prodotti (in particolare, la deliberazione del Consiglio Comunale di Alessandria dell'11 luglio 1978, n. 665, avente ad oggetto il «Piano di riorganizzazione e ristrutturazione dei servizi comunali», ed il contratto di appalto del servizio di refezione scolastica, concluso il 26 novembre 1993 tra il Comune di Alessandria e la S.n.c. GAMA), dai quali risultava che il servizio di refezione veniva espletato, congiuntamente, da personale dipendente dall'assessorato alla pubblica istruzione e da quello della società appaltatrice del servizio, sottoposto a sua volta alla vigilanza di detto assessorato.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive letter 'G' followed by a vertical line and a small flourish.

I documenti in questione avrebbero dovuto indurre dunque il Tribunale ad escludere, o a ritenere comunque non provato, l'elemento soggettivo delle pretese violazioni in capo al ricorrente, in quanto privo di qualsia-



si competenza riguardo alle modalità di effettuazione del servizio.

3. - Con il terzo motivo il ricorrente denuncia violazione o falsa applicazione dell'art. 51 della legge 8 giugno 1990, n. 142, nonché degli artt. 51, 52 e 48 dello Statuto del Comune di Alessandria, omesso esame di documenti decisivi e omessa, insufficiente o contraddittoria motivazione su un punto decisivo della controversia, in relazione all'art. 360, primo comma, nn. 3 e 5, cod. proc. civ., censurando la sentenza impugnata per aver ritenuto che della carente manutenzione dei locali adibiti alla refezione scolastica debbano essere chiamati a rispondere gli organi elettivi e di vertice del Comune, e segnatamente il sindaco o, a seguito di delega delle funzioni, l'assessore ai lavori pubblici.

Posto, infatti, che le presunte «carenze igienico-strutturali» dei locali consistevano, in realtà, in mere «imperfezioni» eliminabili con modesti interventi di manutenzione ordinaria, l'omesso controllo sull'esecuzione di tali interventi doveva essere semmai addebitato agli uffici costituenti l'apparato amministrativo-burocratico del Comune, e segnatamente - avuto riguardo alle previsioni dello Statuto del Comune di Alessandria e della ricordata delibera del Consiglio comunale dell'11 luglio 1978 - ai dirigenti preposti al «nucleo operativo pro-

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'R' followed by a vertical line and a small flourish at the bottom.



gettazione, realizzazione e gestione della manutenzione», istituito con detta delibera e inserito in una struttura con al vertice l'Ingegnere capo. Ciò in applicazione del principio generale in materia di organizzazione degli enti locali territoriali sancito dall'art. 51 della legge n. 142 del 1990, in forza del quale «i poteri di indirizzo e di controllo spettano gli organi elettivi, mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti».

Il Tribunale non avrebbe neppure tenuto conto delle dimensioni medio-grandi del Comune di Alessandria e della circostanza che l'apparato burocratico dell'assessorato ai lavori pubblici contava ben 128 dipendenti, con conseguente impossibilità per l'Assessore - cui mai era stata segnalata, peraltro, la necessità di effettuare interventi di manutenzione negli edifici scolastici considerati - di controllarne direttamente l'attività.

A handwritten signature in black ink, appearing to be the initials 'P.' followed by a flourish.

4. - Con il quarto motivo il Borromeo deduce nullità della sentenza per radicale contraddittorietà della motivazione, nonché violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 23 della legge n. 689 del 1981, in relazione all'art. 360, primo comma, nn. 4 e 5, cod. proc. civ., rilevando come la pronuncia impugnata, dopo aver ritenuto il ricorrente responsabile di violazioni rife-



ribili all'attività dell'ente locale, abbia compensato le spese processuali in ragione «della complessità dei rapporti all'interno della macchina comunale e degli oneri burocratici da assolvere per il raggiungimento del fine prefissato»: «difetti», questi, «non certo imputabili ovvero non tutti imputabili al ricorrente».

Con tali affermazioni il Tribunale avrebbe dunque contraddittoriamente escluso, o comunque posto in dubbio, la responsabilità del ricorrente: circostanza a fronte della quale avrebbe dovuto dunque accogliere l'opposizione ai sensi dell'art. 23 della legge n. 689 del 1981, quanto meno sotto il profilo della insussistenza di prove sufficienti sul punto.

5. - Il terzo motivo - che assume rilievo assorbente - è fondato.

Questa Corte ha avuto modo di affermare ripetutamente, difatti, che, per quanto riguarda gli enti locali territoriali, ed in particolare i comuni, le responsabilità penali - ma l'asserto vale allo stesso modo per quelle di ordine sanzionatorio amministrativo - connesse alla violazione delle norme che l'ente è tenuto ad osservare nello svolgimento della sua attività, restano ripartite tra gli organi elettivi e quelli burocratici in correlazione alle rispettive attribuzioni, desumibili dalla disciplina di settore: disciplina da cui emerge,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized letter 'P' followed by a smaller, less distinct mark.





in effetti, una chiara distinzione di ruoli, a fronte della quale le funzioni degli organi politici di governo dell'ente locale sono tendenzialmente destinate a muoversi negli ambiti esclusivi, da un lato, dell'indirizzo politico-amministrativo (tramite fissazione degli obiettivi, delle priorità e dei piani di massima) e, dall'altro, del controllo sui risultati; mentre la concreta gestione amministrativa - attuata mediante l'organizzazione delle risorse umane, finanziarie e materiali in vista del conseguimento delle finalità e degli obiettivi indicati dagli organi di direzione politica - rimane riservata, con connotati di autonomia e di piena assunzione di responsabilità, all'apparato burocratico, che vede al suo vertice le figure dirigenziali.

A tal proposito, viene segnatamente in rilievo nella specie, *ratione temporis*, il disposto dell'art. 51 della legge n. 142 del 1990 (recante l'ordinamento delle autonomie locali), con il quale il legislatore ha puntualmente fissato, in tema di organizzazione degli uffici e del personale, il principio per cui «i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti» (comma 2); precisando altresì che «spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione di atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, che la

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'P' followed by a smaller, less distinct mark.



legge o lo statuto espressamente non riservano agli organi di governo dell'ente» (comma 3), e che «i dirigenti sono direttamente responsabili, in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa della gestione» (comma 4).

Tale linea strategica, riguardo alla definizione dei rapporti tra potere politico e burocrazia, ha trovato quindi una generale eco nel d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche ed il pubblico impiego, il cui art. 3 (successivamente modificato ed integrato dall'art. 2 del d.lgs. n. 470 del 1993 e dall'art. 3 del d.lgs. n. 80 del 1998), ha stabilito, al comma 1, che «gli organi di direzione politica definiscono gli obiettivi e programmi da attuare e verificano la rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite»; laddove, di contro, in base alla previsione del comma 2, «ai dirigenti spetta la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa ... mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane e strumentali e di controllo», poteri a fronte dei quali essi «sono responsabili della gestione e dei relativi risultati». Detta opzione è infine refluita nell'art. 107 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive letter 'G' followed by a vertical stroke.



delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, peraltro successivo ai fatti oggetto del presente giudizio.

Ciò posto e per quanto qui più interessa, l'assetto organizzativo dianzi accennato ha, come diretta conseguenza, che non si possa automaticamente ed acriticamente imputare agli organi politici (in specie, sindaco e assessori) di un comune, ancorché di modeste dimensioni - e, a fortiori, dunque, quando si tratti di un comune di dimensioni medio-grandi e capoluogo di provincia, quale quello di Alessandria - qualsiasi violazione di norme, sanzionata penalmente o in via amministrativa, verificatasi nell'ambito dell'attività dell'ente territoriale (o, nel caso degli assessori, nell'ambito del settore di attività di loro competenza), allorché sussista una apposita articolazione burocratica preposta allo svolgimento dell'attività medesima, con relativo dirigente dotato di autonomia decisionale e di spesa.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'M' followed by a smaller character, possibly 'e'.

Una responsabilità dell'organo politico di vertice è di contro configurabile, in simile situazione, solo in presenza di specifiche condizioni, correlate alle attribuzioni proprie di tale organo: e, cioè, quando si sia al cospetto di violazioni derivanti da carenze di ordine strutturale, riconducibili all'esercizio dei poteri di indirizzo e di programmazione; ovvero quando l'organo politico sia stato specificamente sollecitato ad inter-



venire (*in primis*, dallo stesso funzionario preposto, il quale abbia segnalato difficoltà od ostacoli di natura economico-finanziaria che solo gli organi politici potrebbero affrontare e risolvere); ovvero ancora quando sia stato a conoscenza della situazione antiggiuridica derivante dalle inadempienze dell'apparato competente, e abbia ciò nondimeno ommesso di attivarsi, con i suoi autonomi poteri, per porvi rimedio (cfr., con vari accenti, nell'ambito della giurisprudenza penale, Cass. pen., 17 settembre 2004, n. 36760; Cass. pen., 21 giugno 2002, n. 23855; Cass. pen., 23 febbraio 1999, n. 2297; Cass. pen., 18 dicembre 1997, n. 11819; e, proprio con riferimento a fattispecie concreta concernente la carente manutenzione di un edificio scolastico, Cass. pen., 1° agosto 2000, n. 8615).

Nella specie, è viceversa pacifico che gli interventi, la cui omissione è stata addebitata al ricorrente, consistessero in modeste opere di manutenzione interna di locali scolastici (tinteggiatura di pareti, ripristino di mattonelle mancanti, sostituzione di livelli, ecc.), certamente non riconducibili al novero delle carenze strutturali dipendenti da scelte di indirizzo e di programmazione; né, d'altra parte, l'amministrazione resistente risulta aver dedotto, e tanto meno dimostrato, che la necessità di tali interventi fosse stata spe-



cificamente segnalata al Borromeo, o risultasse al medesimo altrimenti nota.

Ne consegue che, anche a voler ritenere che gli interventi in questione potessero effettivamente farsi rientrare tra le operazioni di «pulizia» richieste dall'art. 29 del d.P.R. n. 327 del 1980 al fine di assicurare l'igiene dei locali ivi considerati, la responsabilità per loro mancata esecuzione non potrebbe comunque venir ascritta all'odierno ricorrente.

6. - I residui motivi restano di conseguenza assorbiti.

7. - La sentenza impugnata deve essere dunque cassata e, non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto, questa Corte può decidere la causa nel merito ai sensi dell'art. 384 cod. proc. civ., accogliendo le opposizioni proposte dal Borromeo e conseguentemente annullando i provvedimenti sanzionatori opposti.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive letter 'g' followed by a vertical line that curves back to the left.

Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate come in dispositivo.

P. Q. M.

La Corte

accoglie il terzo motivo di ricorso, dichiarando assorbiti gli altri; cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, accoglie le opposizioni proposte da Borromeo Giancarlo, annullando le ordinanze-ingiunzioni opposte;



condanna la resistente Azienda Sanitaria Locale N. 20 al rimborso delle spese processuali in favore del Borromeo, che liquida, quanto al primo grado di giudizio, in euro 1.200 (di cui euro 100 per esborsi, euro 700 per diritti ed euro 400 per onorari) e, quanto al giudizio di legittimità, in euro 900 (di cui euro 100 per esborsi ed euro 800 per onorari), oltre spese generali ed accessori di legge.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 12 giugno 2006.

Il Consigliere estensore

Il Presidente

*Valerio Napoleoni*

*P. Bellini*

IL CANCELLIERE  
Alfonso Madafferi

*Alfonso Madafferi*

Depositato in Cancelleria  
il 27 SET. 2006

IL CANCELLIERE

*Alfonso Madafferi*