



Milano, 31/01/06  
Prot. n. 225/2006/CT

**Sentenza Corte di Cassazione penale del 10 novembre 2005: Sindaco non responsabile, se non a conoscenza dei fatti, della gestione da parte degli assessori delle competenze a loro delegate.**

La Corte di Cassazione, con sentenza del 10 novembre 2005 ha affrontato la questione concernente il reato previsto dall'articolo 59, comma 2, D.Lgs. 152/1999 relativo agli scarichi non autorizzati di acque reflue industriali contenenti sostanze pericolose; il caso in esame analizza, in particolare, le responsabilità del Sindaco di un Comune per avere consentito lo smaltimento dei reflui del mattatoio comunale nella pubblica fognatura senza permesso.

Il ricorrente, condannato dal Tribunale di Palermo, nel corso del procedimento ha sostenuto di avere conferito una valida delega per la gestione del territorio (nel caso specifico all'Assessore all'Ecologia) e compiuto i necessari atti di indirizzo politico, ritenendo, con ciò, di non dover essere ritenuto responsabile per le violazioni commesse dal delegato. A sua volta, l'Assessore osservava che, in base alla legge 241/1990 ed al Regolamento organico comunale, aveva affidato la gestione del mattatoio ad un dipendente comunale il quale aveva dato assicurazioni sul corretto smaltimento delle acque di lavaggio; pertanto, non le poteva essere attribuito un comportamento colposo nell'ambito della sua attività.

Il Collegio ha rilevato come *“le acque provenienti dal mattatoio fossero regolarmente smaltite”* presso l'impianto di trattamento fino al 20 ottobre 2000; da tale epoca, il conferimento è cessato sino al 29 marzo 2001 quando sono stati convogliati all'impianto solo 10 mc di reflui, *“cioè, un quantitativo assolutamente irrisorio in rapporto all'attività svolta e documentata dagli appositi registri”*.

Dal momento che l'imputato rivestiva la qualifica di Sindaco, *“il principale referente per risolvere il caso deve essere individuato nell'articolo 107 del Dlgs 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali) nel quale si compendiano le disposizioni dell'articolo 51, legge 142/1990 (modificato dall'articolo 6 legge 127/1997); la normativa distingue tra poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, demandati agli organi di governo degli Enti locali ed i compiti di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica attribuiti ai dirigenti. Ai primi spetta la definizione delle politiche complessive della amministrazione, la individuazione degli obiettivi, la predisposizione e la ripartizione delle risorse e l'adozione di eventuali provvedimenti di delega delle funzioni; ai dirigenti amministrativi, nell'ambito degli obiettivi assegnati, sono conferiti autonomi poteri di organizzazione delle risorse e di gestione compreso quello di adottare atti - non riservati espressamente dalla legge o dallo statuto agli organi di governo dell'Ente - che impegnano l'amministrazione verso l'esterno”*.

In base a tali principi, si deve rilevare che *“al Sindaco, nell’area di sua competenza di direzione politica, competevano le scelte programmatiche fondamentali nella materia dello smaltimento dei reflui; la gestione amministrativa del settore e ogni ulteriore problema di carattere tecnico-operativo rientrava nella competenza della (...)”*. Pertanto, il Sindaco, *“dopo avere compiuto i necessari atti di indirizzo e messo il delegato in condizione di operare, non era gravato da un obbligo di specifico controllo sulla gestione del settore di competenza della imputata”*; inoltre, *“a corredo della delega, il Sindaco non doveva impartire direttive sulla organizzazione lavorativa e non doveva interferire sull’esercizio dei compiti di gestione rientrante nelle specifiche competenze della (...) alla quale, si ripete, per la sua qualifica di dirigente amministrativo era riservato ogni potere decisionale nel suo settore”*.

In relazione, poi, *“alla mancata adozione di ordinanze contingibili ed urgenti, è appena il caso di osservare che il Sindaco avrebbe potuto provvedere nel senso indicato dal Tribunale solo se edotto del non corretto smaltimento dei reflui del macello prima dell’accertamento del reato; su tale conoscenza, il Giudice non estende la sua motivazione e non risulta siano state svolte indagini sul punto”*.

In capo all’Assessore delegato, invece, *“nella esplicazione dei suoi compiti di gestione amministrativa, si concentrava ogni potere decisionale relativo alla conduzione del macello. L’imputata non era esonerata da responsabilità, anche penale, per la circostanza che altri soggetti si occupavano dello smaltimento dei reflui, che non curava di persona, in quanto era tenuta a verificare e controllare direttamente e continuamente le modalità della gestione tecnica dell’insediamento”*.

In conclusione, quindi, il Sindaco non può essere ritenuto responsabile di comportamenti non leciti commessi da suoi assessori su materie delegate, se non a conoscenza dei fatti.

*Cristian Tolettini*

Settore Ambiente  
Segreteria Politica Federale  
[ctolettini@leganord.org](mailto:ctolettini@leganord.org)

## **Corte di Cassazione penale, Sezione III - Sentenza 10 novembre 2005, n. 40839**

**Repubblica italiana**  
**In nome del popolo italiano**

La Corte Suprema di Cassazione  
Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

*(omissis)*

ha pronunciato la seguente:

### **Sentenza**

Sul ricorso proposto da (...) nato a Partinico il 1.6.1958 e (...) nata a Palermo il 24.9.1958

Avverso

la sentenza 26.1.2005 del Tribunale di Palermo, Sezione di Partinico

Visti gli atti, la sentenza denunciata e il ricorso,

Udita in pubblica udienza la relazione fatta dal Consigliere (...)

Udito il Pm in persona del dott. (...) che ha concluso per l'annullamento con rinvio della sentenza impugnata

### **Motivi della decisione**

Con sentenza 26 gennaio 2005, il Tribunale di Palermo sez. Partinico ha ritenuto (...) e (...), nelle loro rispettive qualità di Sindaco e responsabile della gestione del territorio di Partinico, colpevoli del reato previsto dall'articolo 59, comma 2, Dlgs 152/1999 per avere consentito lo smaltimento dei reflui del mattatoio comunale nella pubblica fognatura senza autorizzazione.

Per quanto concerne la materialità del reato, il Giudice ha rilevato come le acque reflue provenienti dal mattatoio, convogliate presso l'impianto di trattamento di Cinisi sino al 20.12.2000, fossero successivamente smaltite tramite fognatura.

Relativamente alla attribuibilità del reato, il Tribunale ha ritenuto che il Sindaco non fosse esonerato dalla responsabilità in virtù della delega rilasciata alla (...), ma che, per la sua posizione di garanzia, risponde ai sensi dell'articolo 40, comma 2, C.p. per avere omesso di predisporre misure adeguate riguardanti l'organizzazione del lavoro e di dotare di appropriati impianti di depurazione l'insediamento e per non avere emanato ordinanze contingibili ed urgenti.

La (...) è stata reputata responsabile per avere consapevolmente stante la competenza posseduta, con la propria condotta rientrando nell'ambito esecutivo gestionale, violato il precetto per assecondare le scelte programmatiche del Sindaco.

Per l'annullamento della sentenza, gli imputati ricorrono in Cassazione deducendo violazione di legge e difetto di motivazione.

Rilevano che il Giudice si è basato su una mera ipotesi ricostruttiva delle modalità dei fatti per cui è processo, mentre dalla acquisita documentazione si evince il corretto smaltimento delle acque reflue mediante il loro temporaneo stoccaggio nelle apposite vasche di accumulo che erano di capienza sufficiente.

L'imputato lamenta che il Tribunale non abbia correttamente valutato la normativa (articolo 51, legge 142/1990) sui rapporti tra i titolari dei compiti di indirizzo politico ed i titolari della struttura amministrativa.

Sostiene di avere conferito una valida delega per la gestione del territorio e compiuto i necessari atti di indirizzo politico; in tale situazione, non deve essere ritenuto responsabile per le violazioni commesse dal delegato in quanto nessuna negligenza gli può essere addebitata per la regolare gestione del mattatoio.

La imputata rileva che, in base alla legge 241/1990 ed al Regolamento organico comunale, aveva affidato la gestione del mattatoio ad un dipendente comunale che le aveva dato assicurazioni sul corretto smaltimento delle acque di lavaggio (circostanza che le veniva confermata implicitamente dalle richieste di pagamento del Comune di Partinico ove venivano smaltite le acque); pertanto, non le può essere attribuito un comportamento colposo nell'ambito della sua attività.

Tanto premesso, il Collegio rileva, per quanto concerne la materialità del reato per cui è processo, come il primo Giudice si sia fondato su di una ricostruzione storica non ipotetica, ma ancorata a dati fattuali concreti. Invero, la sentenza dà atto come le acque provenienti dal mattatoio fossero regolarmente smaltite presso l'impianto di trattamento di Cinisi fino al 20 ottobre 2000; da tale epoca, il conferimento è cessato sino al 29 marzo 2001 quando sono stati convogliati all'impianto solo 10 mc di reflui, cioè, un quantitativo assolutamente irrisorio in rapporto all'attività svolta e documentata dagli appositi registri.

In tale contesto, il Giudice, tenendo conto del numero dei capi di bestiame inviati alla macellazione e del consumo di acqua necessario per ognuno, ha tratto la ragionevole conclusione che i reflui industriali, di cui si è perso ogni traccia e non stoccati nelle vasche, fossero smaltiti illecitamente nella rete fognaria comunale; circostanza pacifica agli atti, non contestata dai ricorrenti, è la carenza di autorizzazione allo smaltimento dei reflui.

Consegue che l'apparato argomentativo che sorregge la decisione sul tema è congruo, completo, corretto e, pertanto, insindacabile in sede di legittimità.

Relativamente al problema della addebitabilità della condotta antidoverosa, necessita precisare che la gestione del territorio in generale e del macello in particolare era stata delegata, con apposito atto amministrativo, all'Assessore all'ecologia (...) persona che la sentenza definisce idonea.

Pur in presenza di tale circostanza, il Giudice ritenuto che il delegante come garante primario dell'obbligo penalmente sanzionato di cui resta il titolare, anche se è autorizzato a trasferire ad altri l'adempimento dei suoi doveri ed a creare posizioni di garanzia, non è esonerato da responsabilità penale e risponde del reato del preposto ai sensi dell'articolo 40, comma 2, Codice penale.

L'impostazione può essere condivisa con la precisazione che l'obbligo primario affidato ad altri si trasforma in dovere di controllo (sulla cui estensione e violazione il Giudice non ha motivato) e che la sentenza trascura che nel caso concreto non trattasi di responsabilità penale connessa all'esercizio di impresa; le funzioni di cui è al vertice di una struttura organizzativa sono diversamente regolate a seconda della natura privata o pubblica della stessa.

Dal momento che l'imputato rivestiva la qualifica di Sindaco, il principale referente per risolvere il caso deve essere individuato nell'articolo 107 del Dlgs 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali) nel quale si compendiano le disposizioni dell'articolo 51, legge 142/1990 (modificato dall'articolo 6 legge 127/1997); la normativa distingue tra poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, demandati agli organi di governo degli Enti locali ed i compiti di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica attribuiti ai dirigenti.

Ai primi spetta la definizione delle politiche complessive della amministrazione, la individuazione degli obiettivi, la predisposizione e la ripartizione delle risorse e l'adozione di eventuali provvedimenti di delega delle funzioni; ai dirigenti amministrativi, nell'ambito degli obiettivi assegnati, sono conferiti autonomi poteri di organizzazione delle risorse e di gestione compreso quello di adottare atti - non riservati espressamente dalla legge o dallo statuto agli organi di governo dell'Ente - che impegnano l'amministrazione verso l'esterno.

In base a tali principi, si deve rilevare che al Sindaco, nell'area di sua competenza di direzione politica, competevano le scelte programmatiche fondamentali nella materia dello smaltimento dei reflui; la gestione amministrativa del settore e ogni ulteriore problema di carattere tecnico-operativo rientrava nella competenza della (...).

Il Sindaco, dopo avere compiuto i necessari atti di indirizzo e messo il delegato in condizione di operare, non era gravato da un obbligo di specifico controllo sulla gestione del settore di competenza della imputata; gli residuava, tuttavia, un obbligo di vigilare ai sensi dell'articolo 107 comma 1 Dlgs 267/2000 (che recita "... i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti...").

Tale controllo non deve invadere le sfere di competenza dei delegati e non deve essere correlato all'attività ed alle scelte degli uffici investiti della gestione tecnica i quali agiscono in autonomia con le relative responsabilità (sul punto il citato articolo 107, comma 6, detta: "I dirigenti sono direttamente responsabili, in via esclusiva, in relazione agli obiettivi dell'Ente, della correttezza amministrativa, e della efficienza della gestione").

Il controllo dell'organo elettivo e di governo dell'Ente è limitato alla verifica del corretto conseguimento degli obiettivi della programmazione generale (Cassazione Sezione III sentenze n. 9053/1996, 8530/2002, 23855/2002); nessun passaggio della impugnata sentenza giustifica la conclusione che questo circoscritto controllo sia stato eluso dall'imputato.

Per quanto riferito, viene meno il primo elemento di colpa specifica evidenziato a carico del (...) dal Giudice di merito e consistente nella omessa adozione di misure adeguate riguardanti l'organizzazione del lavoro; a corredo della delega, il Sindaco non doveva impartire direttive sulla organizzazione lavorativa e non doveva interferire sull'esercizio dei compiti di gestione rientrante nelle specifiche competenze della (...) alla quale, si ripete, per la sua qualifica di dirigente amministrativo era riservato ogni potere decisionale nel suo settore.

Il Tribunale, sia pure in modo indiretto, ha censurato la programmazione politica ambientale del Sindaco per inefficienza delle strutture del macello non dotato di impianto di depurazione; sul punto, si rileva che il Giudice non ha accertato se le risorse finanziarie del piccolo Comune permettessero tale edificazione e, comunque, il meno costoso metodo di smaltimento dei reflui tramite conferimento all'impianto di Cenisi poteva considerarsi idoneo allo scopo.

Relativamente alla mancata adozione di ordinanze contingibili ed urgenti, è appena il caso di osservare che il Sindaco avrebbe potuto provvedere nel senso indicato dal Tribunale solo se edotto del non corretto smaltimento dei reflui del macello prima dell'accertamento del reato; su tale conoscenza, il Giudice non estende la sua motivazione e non risulta siano state svolte indagini sul punto.

L'omissione è rilevante. L'imputato, in base al tipo di delega ed alla capacità del preposto, poteva confidare sul corretto comportamento della (...) e limitarsi al circoscritto controllo precisato.

Tuttavia, proprio perché l'efficacia liberatoria della delega si basa sul principio dell'affidamento, sussiste una responsabilità residuale del delegante, sotto il profilo dell'obbligo giuridico di impedire la commissione di illeciti, se egli è consapevole o, comunque, è a conoscenza dell'incapacità del preposto e di violazioni penali con conseguente necessità del suo intervento per garantire il rispetto della legge; in questa situazione, il delegante, sia di un Ente privato sia di uno pubblico, ha il dovere di intervento e di riassumere la sua originaria funzione.

Questa problematica non è stata affrontata nella sentenza in esame e la lacuna motivazionale non può essere colmata in questa sede, stante i limiti cognitivi della Cassazione: pertanto, si impone un annullamento della sentenza impugnata, relativamente alla posizione dell'imputato, con rinvio al Tribunale di Catania.

Il Collegio si rende conto che (dal momento che la condotta antidoverosa non risulta protratta oltre l'epoca di accertamento dell'illecito) quando il processo perverrà al nuovo Giudice, il reato sarà estinto per prescrizione e che in questa situazione non sarà possibile effettuare un supplemento istruttorio; tuttavia il richiesto controllo, pur cartolare, è necessario per verificare la praticabilità della regola di cui all'articolo 129 comma 2 C.p.p. con conseguente priorità del proscioglimento nel merito sulla causa estintiva del reato.

A diversa soluzione si deve pervenire, per le premesse già specificate, per quanto concerne la (...). Deve, innanzitutto, ribadirsi che l'illegale funzionamento degli scarichi del macello non era correlato ad una carenza o elusiva politica ambientale dell'Ente; la violazione in oggetto era conseguenza diretta ed esclusiva di un intervento tecnico (sospensione dello smaltimento dei reflui presso l'impianto di Cenisi) assunto in sede di gestione tecnica dell'insediamento. L'imputata, nella sua posizione di Assessore all'ambiente, era investita dell'obbligo di adempiere a quello specifico dovere di condotta - smaltimento secundum legem degli scarichi - per la cui violazione è stata incriminata.

In capo all' (...), nella esplicitazione dei suoi compiti di gestione amministrativa, si concentrava ogni potere decisionale relativo alla conduzione del macello. L'imputata non era esonerata da responsabilità, anche penale, per la circostanza che altri soggetti si occupavano dello smaltimento dei reflui, che non curava di persona, in quanto era tenuta a verificare e controllare direttamente e continuamente le modalità della gestione tecnica dell'insediamento.

Il rilievo contenuto nei motivi di ricorso, secondo il quale la imputata aveva ricevuto assicurazioni sul corretto funzionamento del macello, rimane una astratta asserzione non confortata da alcuna emergenza processuale che la renda credibile.

### **PQM**

La Corte annulla la sentenza impugnata, limitatamente all'imputato (...) con rinvio al Tribunale di Palermo; rigetta il ricorso di (...) che condanna al pagamento delle spese processuali.

*(omissis)*

Depositata in Cancelleria il 10 novembre 2005