

SENT. 207/2021/R

giurisdizionale che ha disposto che, fino alla cessazione degli effetti della dichiarazione dello stato di emergenza nazionale da COVID-19 (31 gennaio 2021), le udienze devono svolgersi da remoto, secondo le istruzioni fornite dal DGSIA della Corte dei conti con note del 17 aprile 2020 e del 7 maggio 2020, utilizzando l'applicativo *Teams* della *Microsoft*;

Visto il successivo decreto del 19.1.2021 del Presidente di questa Sezione giurisdizionale che ha prorogato detta disposizione fino al 30.4.2021 (proroga cessazione stato emergenza) anche con riferimento all'odierna udienza;

Uditi nella pubblica udienza del 28.4.2021 il relatore Ref. Andrea Giordano, il Pubblico Ministero nella persona del V.P.G. Federico Lorenzini, l'Avv. Mara Mencherini per X e l'Avv. Sergio Antoniazio, su delega dell'Avv. Francesco Longo, per XX

MOTIVAZIONE

1. Con atto di citazione regolarmente notificato la Procura Contabile ha citato in giudizio XX e X, insieme a Y e a YY, per sentirli condannare a pagare, a favore del Ministero della Difesa, la somma di € 3.573,84 ciascuno o quella diversa dal Collegio ritenuta di giustizia, per il risarcimento del danno dall'Amministrazione patito, oltre rivalutazione monetaria a decorrere dal momento dell'effettivo depauperamento e sino alla data di pubblicazione della sentenza e interessi legali su tale somma sino alla data dell'effettivo soddisfo, con condanna alla refusione delle spese processuali.

2. Più segnatamente, l'azione della Procura si è fondata sulla comunicazione, datata 15.10.2018 (doc. all. n. 1 all'atto di citazione) con cui il Comando Operazioni Aeree dell'Aeronautica Militare ha segnalato che il Reparto Supporto Servizi Generali (RSSG) con sede in Poggio Renatico aveva

SENT. 207/2021/R

provveduto, nell'ottobre 2018, al pagamento delle sanzioni amministrative comminate a carico di quattro Ufficiali Superiori in servizio, all'epoca dei fatti, presso il detto RSSG per i reati previsti dagli artt. 257 e 258 d.lgs. n. 81/2008, concernenti le mancate informazione e formazione dei lavoratori esposti o potenzialmente esposti a polveri di amianto per il complessivo importo di € 14.295,36.

3. Come risulta dalla citazione introduttiva, dalla documentazione che compendia gli atti della procedura, sarebbe emerso che i quattro ufficiali

- Y (nella sua qualità del RSSG di Poggio Renatico dal 10 settembre 2015 al 9 ottobre 2017),
- YY (nella sua qualità di Comandante del RSSG dal 16 luglio 2013 al 9 settembre 2015),
- XX (nella sua qualità di Comandante del Gruppo Servizi Tecnici Operativi – GSTO – del RSSG di Poggio Renatico dal 18.11.2014 al 12.11.2017) e
- X (nella sua qualità di Comandante del GSTO del RSSG di Poggio Renatico dal 13.7.2011 al 17.11.2014) non avrebbero provveduto a dare seguito, nelle loro rispettive qualità di datori di lavoro (i primi due, Y e YY) e di dirigenti (i secondi due, XX e X), agli obblighi informativi e formativi di cui agli artt. 257 e 258 d.lgs. n. 81/2008, incorrendo nelle violazioni contravvenzionali di cui all'art. 262, lett. a).

4. Sempre stando alla prospettazione attorea, i quattro convenuti avrebbero, con la propria condotta gravemente colposa (in considerazione della posizione di garanzia dai medesimi vantata e dell'asseritamente piena cognizione, da parte loro, del rischio dell'amianto e dei conseguenti obblighi esistenti in capo ai datori di lavoro e ai dirigenti responsabili), dato luogo all'inflizione della

SENT. 207/2021/R

sanzione di € 14.295,36, con conseguente danno erariale indiretto dovuto al pagamento, da parte dell'Amministrazione, del prefato importo.

5. Nell'evidenziare il ricorrere dei presupposti per l'applicazione dell'art. 131 c.g.c., la Procura ha, quindi, concluso chiedendo la condanna dei quattro militari al pagamento, a favore del Ministero della Difesa, della complessiva somma di € 3.573,84 ciascuno, ovvero di quella diversa ritenuta di giustizia.

6. Con ordinanza n. 4/2020, il Presidente di questa Sezione ha ordinato ai convenuti Y e YY di pagare, in favore del Ministero della Difesa, la somma di € 2.253,00 ciascuno, oltre alle spese processuali, disponendo la cancellazione della causa dal ruolo della pubblica udienza; con la medesima ordinanza, il Presidente ha disposto il proseguimento del giudizio nei confronti di XX e X .

7. XX si è costituito tempestivamente in giudizio, con il patrocinio dell'Avv. Francesco Longo.

La parte ha dedotto in fatto:

- di avere assunto l'incarico di Comandante del Gruppo Servizi Tecnici Operativi del Reparto Supporto Servizi Generali di Poggio Renatico in data 18 novembre 2014;

- successivamente, in data 25 marzo 2015, di avere interpellato il Ten Col. Canini onde apprendere quali informazioni fossero state trasferite al personale, quali corsi avessero seguito i lavoratori e dove potesse reperirsi il documento di valutazione dei rischi (DVR);

- poi, in data 27 agosto 2015, di avere trasmesso una *e-mail* con quale richiedeva informazioni sulla ricezione del materiale richiesto dal Servizio Locale Comprensoriale Prevenzione e Protezione, significando talune direttive in materia di dispositivi di protezione individuale e *briefing* informativi;

SENT. 207/2021/R

- di avere, in data 19 agosto 2016, emanato un ordine di servizio recante disposizioni antinfortunistiche.

In diritto, il XX ha, anzitutto, eccepito l'asserita assenza dell'elemento oggettivo della responsabilità amministrativa.

Si è riportato alle risultanze dell'indagine amministrativa del Col. Rossi, per evidenziare come le attività di informazione e formazione di cui all'atto di citazione rientrerebbero nel novero delle funzioni del servizio di prevenzione e protezione.

Ha, quindi, contestato il valore probatorio delle dichiarazioni ex art. 351 c.p.p., siccome dotate di efficacia meramente endoprocessuale, e, in parte, provenienti da soggetti *"non imparziali nella ricostruzione dei fatti"*.

Ha, poi, richiamato la dichiarazione del Ten. Col. Alessandro Canini e l'opuscolo informativo trasmesso dal Gen. Isp. Piervalerio Manfroni, Capo del Servizio Sanitario AM.

Dopo aver fatto menzione della relazione del 3 giugno 2010 e delle disposizioni a firma Allodi del giorno 8 giugno 2010, ha quindi evocato il documento di valutazione dei rischi, che sarebbe rimasto in essere sino al 17 giugno 2016 (data del, pure citato, elaborato dell'UCOPRATA), *"non essendosi verificato alcun accadimento che imponesse di modificarne le previsioni, ritenute valide, adeguate e proporzionate"* (pag. 13 della comparsa di costituzione e risposta).

Inoltre, il medesimo convenuto ha precisato il dato per cui, secondo l'elaborato dell'UCOPRATA, sarebbe emersa l'inadeguatezza della metodologia impiegata dall'Aeronautica Militare negli anni 2010-2017 per la verifica della concentrazione delle fibre di amianto non integrerebbe una ragione tale da

SENT. 207/2021/R

fondare la responsabilità del XX, che si sarebbe legittimamente affidato alle indagini compiute dall'organo tecnico dell'Amministrazione e non avrebbe avuto motivi per dubitare del DVR del 2012.

Come si legge, ancora, in comparsa, il XX non avrebbe posseduto alcun elemento tale da indurlo a ipotizzare la sussistenza di un concreto rischio di esposizione all'amianto per il personale dipendente, non avendo le periodiche analisi svolte dall'organo tecnico dell'Amministrazione rilevato il superamento dei limiti di legge.

Sempre a suffragio dell'assenza dell'elemento soggettivo dell'invocata responsabilità amministrativa, il XX ha richiamato il dettato dell'art. 33 d.lgs. n. 81/2008, rilevando come sarebbe compito del Servizio di Prevenzione e Protezione (compito mai assunto da parte convenuta) proporre programmi di informazione e formazione dei lavoratori e somministrare ai lavoratori le informazioni di cui all'art. 36 d.lgs. n. 81/2008.

Alle pagg. 16 e ss. della comparsa, il XX ha, infine, argomentato in ordine all'assenza dell'elemento psicologico della colpa grave e, a più forte ragione, del dolo, in ragione dell'affidamento legittimamente risposto dal convenuto (anche attesa l'assenza di segnalazione alcuna dai lavoratori) sull'idoneità e proporzionalità delle misure adottate per tutelare i lavoratori dal potenziale rischio di esposizione all'amianto.

La parte ha concluso chiedendo il rigetto dell'azione di responsabilità e, in via subordinata, la proporzionale ed equitativa riduzione dell'addebito, non senza aver precisato come, peraltro, si sarebbe dovuta ridurre l'entità della sanzione in ragione della durata del contestato comportamento omissivo.

8. X si è ritualmente costituito in giudizio, con il patrocinio dell'Avv. Mara

Mencherini.

Ha rilevato l'assenza di colpa grave in capo a sé medesimo, specificando che, pur avendo assunto il ruolo di Comandante Gruppo STO, avrebbe effettuato il Corso di Dirigente soltanto nel 2013, senza peraltro aver previamente seguito il "Corso Comando" propedeutico all'assunzione dell'incarico di Comando di Gruppo (dove l'assenza di quella posizione di garanzia funzionale a evitare l'insorgenza di danni).

Ha, quindi, invocato l'art. 247 d.P.R. n. 90 del 2010 (e la prassi seguita dal Ministero della Difesa nella *subiecta materia*), sottolineando come il primo garante della salute e sicurezza sia il datore di lavoro (il quale si avvale del Responsabile del Servizio Prevenzione e Protezione), innestandosi su tale posizione la delega di funzioni, della quale mai sarebbe stato investito il convenuto.

Ciò troverebbe, secondo l'impostazione di parte, fattuale conferma nel dato per cui il X mai sarebbe stato coinvolto, convocato e tanto meno interpellato in questioni inerenti alla sicurezza sul lavoro.

Il convenuto si sarebbe attenuto agli ordini del datore di lavoro, in materia competente, non avendo motivi (né poteri) per discostarsi dalla "Direttiva Allodi".

Infine, la parte ha concluso chiedendo il rigetto della domanda risarcitoria, con conseguente declaratoria dell'assenza di responsabilità amministrativa in capo al convenuto.

9. All'udienza pubblica, il V.P.G. Federico Lorenzini, con ampie argomentazioni, ha dedotto sugli elementi costitutivi della responsabilità dei due convenuti.

Di contro, i difensori dei convenuti hanno replicato, specie sull'insussistenza della gravità della colpa.

10. La domanda attorea è infondata e come tale deve essere rigettata.

11. Come già evidenziato in fatto, secondo la prospettazione attorea, i convenuti X e XX avrebbero, con la propria condotta gravemente colposa, dato luogo all'infrazione della sanzione amministrativa quantificata nell'importo di € 14.295,36, con conseguente danno erariale indiretto dovuto al pagamento, da parte dell'Amministrazione, della detta somma.

In particolare,

- X, nella sua qualità di Comandante del GSTO del RSSG di Poggio Renatico dal 13.7.2011 al 17.11.2014, e

- XX, nella sua qualità di Comandante del Gruppo Servizi Tecnici Operativi – GSTO – del RSSG di Poggio Renatico dal 18.11.2014 al 12.11.2017, non avrebbero provveduto a dare seguito, quali dirigenti, agli obblighi di informazione e formazione dei lavoratori esposti o potenzialmente esposti a polveri di amianto di cui agli articoli 257 e 258 d.lgs. n. 81/2008, così incorrendo nelle violazioni contravvenzionali di cui all'art. 262, lett. a).

12. La decisione della controversia non può prescindere dall'indagine sui presupposti del coefficiente psichico della colpa grave, da vagliarsi attraverso il prisma degli articoli 257 e 258 d.lgs. n. 81/2008.

Se è, infatti, vero che, ai sensi dell'art. 1 l. n. 20/1994, la colpa è, tanto quanto il dolo, criterio di imputazione della responsabilità amministrativo-contabile, perché la prima raggiunga una soglia di rilevanza tale da giustificare l'azione erariale deve risultare connotata da gravità (punto di equilibrio, quest'ultima, tra principio di responsabilità ex art. 28 Cost. e necessità di prevenire

rallentamenti e inerzie nell'agere dell'Amministrazione pubblica – v. C. Cost.,
20 novembre 1998, n. 371).

Tale gravità:

- postula, anzitutto, l'esistenza di una regola a contenuto cautelare atta a esprimere la misura della condotta – diligente, perita e prudente – sulla quale il legislatore ha riposto l'affidamento per prevenire ed evitare il rischio di esternalità negative;

- richiede, quindi, la verifica della conoscenza o conoscibilità (prevedibilità) da parte dell'agente e le condizioni di operatività (prevenibilità, evitabilità) nelle quali sono state poste in essere le condotte.

All'esito di siffatto primo stadio di valutazioni, è necessario accertare, *ex ante* e in concreto, il grado di esigibilità della condotta comandata, in ragione delle condizioni concrete dell'agire.

Tale seconda indagine presuppone, a propria volta, la verifica che:

- l'agente abbia correttamente individuato la situazione materiale che richiede l'adempimento degli obblighi di servizio a contenuto cautelare (prudenza, diligenza e perizia);

- sussistano le condizioni operative per il loro adempimento;

- non vi siano circostanze anomale che ne impediscano l'osservanza o falsino la percezione dell'agente (si vedano, *ex multis*, Sez. II App., nn. 662/2014, 619/2015 e 637/2015; Sez. III App., nn. 155/2019 e 7/2021).

Alla violazione della regola cautelare deve, in definitiva, aggiungersi l'assenza di quel minimo di diligenza, prudenza o perizia richiesto dalla specifica attività svolta dal dipendente e dal peculiare settore dell'Amministrazione al quale lo stesso è preposto.

SENT. 207/2021/R

La colpa grave si risolve, dunque, nella massima e inescusabile negligenza, nel non intendere, non tanto *“ciò che tutti intendono”* (secondo il brocardo ulpiano), ma ciò che intendono i dipendenti pubblici addetti alle medesime mansioni.

13. Atteso il carattere normativo della colpa grave, per come modellata dalla l. n. 20/1994, il primo ordine di verifiche si appunta, dunque, sull'individuazione della regola cautelare di condotta il cui rispetto è teso a prevenire la realizzazione di un rischio specifico, nella fattispecie di esposizione dei lavoratori all'amianto.

Soccorre il dettato, richiamato nella citazione attorea, degli articoli 257 e 258 d.lgs. n. 81/2008.

Il primo disposto contempla gli obblighi informativi gravanti sul datore di lavoro, così recitando:

“1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 36, il datore di lavoro fornisce ai lavoratori, prima che essi siano adibiti ad attività comportanti esposizione ad amianto, nonché ai loro rappresentanti, informazioni su:

a) i rischi per la salute dovuti all'esposizione alla polvere proveniente dall'amianto o dai materiali contenenti amianto;

b) le specifiche norme igieniche da osservare, ivi compresa la necessità di non fumare;

c) le modalità di pulitura e di uso degli indumenti protettivi e dei dispositivi di protezione individuale;

d) le misure di precauzione particolari da prendere nel ridurre al minimo l'esposizione;

e) l'esistenza del valore limite di cui all'articolo 254 e la necessità del

monitoraggio ambientale.

2. Oltre a quanto previsto al comma 1, qualora dai risultati delle misurazioni della concentrazione di amianto nell'aria emergano valori superiori al valore limite fissato dall'articolo 254, il datore di lavoro informa il più presto possibile i lavoratori interessati e i loro rappresentanti del superamento e delle cause dello stesso e li consulta sulle misure da adottare o, nel caso in cui ragioni di urgenza non rendano possibile la consultazione preventiva, il datore di lavoro informa tempestivamente i lavoratori interessati e i loro rappresentanti delle misure adottate”.

L'art. 258, cit., completa la cornice, prevedendo che:

“1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 37, il datore di lavoro assicura che tutti i lavoratori esposti o potenzialmente esposti a polveri contenenti amianto ricevano una formazione sufficiente ed adeguata, ad intervalli regolari.

2. Il contenuto della formazione deve essere facilmente comprensibile per i lavoratori e deve consentire loro di acquisire le conoscenze e le competenze necessarie in materia di prevenzione e di sicurezza, in particolare per quanto riguarda:

a) le proprietà dell'amianto e i suoi effetti sulla salute, incluso l'effetto sinergico del tabagismo;

b) i tipi di prodotti o materiali che possono contenere amianto;

c) le operazioni che possono comportare un'esposizione all'amianto e l'importanza dei controlli preventivi per ridurre al minimo tale esposizione;

d) le procedure di lavoro sicure, i controlli e le attrezzature di protezione;

e) la funzione, la scelta, la selezione, i limiti e la corretta utilizzazione dei

dispositivi di protezione delle vie respiratorie;

f) le procedure di emergenza;

g) le procedure di decontaminazione;

h) l'eliminazione dei rifiuti;

i) la necessità della sorveglianza medica [...]”.

La *ratio* delle norme, che promuovono un'opportuna sinergia tra doveri di informazione e obblighi di formazione, si appunta, con ogni evidenza, nell'imperativo di proteggere i lavoratori dai rischi connessi all'esposizione all'amianto (così, Cass. pen., sez. III, 3 febbraio 2009, n. 10527), dando concreta attuazione ai generali precetti di cui agli articoli 36 e 37 d.lgs. n. 81/2008.

Infatti, l'art. 36 prevede che:

“1. Il datore di lavoro provvede affinché ciascun lavoratore riceva una adeguata informazione:

a) sui rischi per la salute e sicurezza sul lavoro connessi alla attività della impresa in generale;

b) sulle procedure che riguardano il primo soccorso, la lotta antincendio, l'evacuazione dei luoghi di lavoro;

c) sui nominativi dei lavoratori incaricati di applicare le misure di cui agli articoli 45 e 46;

d) sui nominativi del responsabile e degli addetti del servizio di prevenzione e protezione, e del medico competente.

2. Il datore di lavoro provvede altresì affinché ciascun lavoratore riceva una adeguata informazione:

a) sui rischi specifici cui è esposto in relazione all'attività svolta, le normative

di sicurezza e le disposizioni aziendali in materia;

b) sui pericoli connessi all'uso delle sostanze e delle miscele pericolose sulla base delle schede dei dati di sicurezza previste dalla normativa vigente e dalle norme di buona tecnica;

c) sulle misure e le attività di protezione e prevenzione adottate”.

In endiadi con il richiamato disposto, l'art. 37 così recita:

“1. Il datore di lavoro assicura che ciascun lavoratore riceva una formazione sufficiente ed adeguata in materia di salute e sicurezza, anche rispetto alle conoscenze linguistiche, con particolare riferimento a:

a) concetti di rischio, danno, prevenzione, protezione, organizzazione della prevenzione aziendale, diritti e doveri dei vari soggetti aziendali, organi di vigilanza, controllo, assistenza;

b) rischi riferiti alle mansioni e ai possibili danni e alle conseguenti misure e procedure di prevenzione e protezione caratteristici del settore o comparto di appartenenza dell'azienda.

2. La durata, i contenuti minimi e le modalità della formazione di cui al comma 1 sono definiti mediante accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano adottato, previa consultazione delle parti sociali, entro il termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo.

3. Il datore di lavoro assicura, altresì, che ciascun lavoratore riceva una formazione sufficiente ed adeguata in merito ai rischi specifici di cui ai titoli del presente decreto successivi al I.

[...] 6. La formazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti deve essere periodicamente ripetuta in relazione all'evoluzione dei rischi o all'insorgenza

di nuovi rischi.

7. I dirigenti e i preposti ricevono a cura del datore di lavoro [e in azienda], un'adeguata e specifica formazione e un aggiornamento periodico in relazione ai propri compiti in materia di salute e sicurezza del lavoro. I contenuti della formazione di cui al presente comma comprendono:

a) principali soggetti coinvolti e i relativi obblighi;

b) definizione e individuazione dei fattori di rischio;

c) valutazione dei rischi;

d) individuazione delle misure tecniche, organizzative e procedurali di prevenzione e protezione.”.

I richiamati articoli rappresentano, a propria volta, precisa declinazione dell'art. 2087 c.c., che impone alla parte datoriale di “*adottare [...] le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale del prestatore di lavoro*”.

Destinatario di tale sistema precettivo, il cui primo fondamento va individuato negli artt. 1, 32, 35 e segg. della Carta costituzionale, è il “datore di lavoro”, che viene definito, dal Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro, quale dirigente cui spettano i poteri di gestione (così l'art. 2, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 81/2008).

Distinto dal “datore” è il “dirigente”, che viene definito alla stregua di attuatore delle direttive della parte datoriale (così, l'art. 2, c. 1, lett. d), d.lgs. n. 81/2008: “*persona che, in ragione delle competenze professionali e di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, attua le direttive del datore di lavoro organizzando l'attività lavorativa e vigilando su di essa*”) ed è lui stesso destinato a ricevere, da parte del datore, una “*adeguata e specifica*

SENT. 207/2021/R

formazione” e un *“aggiornamento periodico”* in relazione ai propri compiti in materia di salute e sicurezza del lavoro (art. 37, c. 1, nonché art. 15, lett. o)).

Dal “datore” e dal “dirigente” si distinguono, infine:

- il “preposto”, che sovrintende all’attività lavorativa e garantisce l’attuazione delle direttive ricevute, controllandone la corretta esecuzione da parte dei lavoratori ed esercitando un funzionale potere di iniziativa (art. 2, c. 1, lett. e), d.lgs. n. 81/2008);

- il “responsabile del servizio di prevenzione e protezione”, figura coniata dal decreto delegato in discorso (v. l’art. 2, c. 1, lett. f), d.lgs. n. 81/2008: *“persona in possesso delle capacità e dei requisiti professionali di cui all’articolo 32 designata dal datore di lavoro, a cui risponde, per coordinare il servizio di prevenzione e protezione dai rischi”*), proprio allo scopo di garantire le massime prevenzione e protezione dei lavoratori dai fattori di rischio.

La scelta del legislatore di differenziare la figura del “dirigente” da quella del “datore di lavoro”, di affiancare alle medesime figure ulteriori e distinte, il “preposto” e il “responsabile del servizio di prevenzione e protezione” (dotato, per espressa previsione normativa, di capacità e requisiti professionali adeguati alla natura dei rischi presenti sul luogo di lavoro e relativi alle attività lavorative – art. 32 d.lgs. n. 81/2008), e di delineare precisi obblighi in capo agli stessi lavoratori, tenuti ad attivamente cooperare con le figure anzidette (v., oltre agli artt. 1175 e 1227 c.c., l’art. 20 d.lgs. n. 81/2008), non può non avere ricadute sul regime di responsabilità erariale.

Non può, infatti, non considerarsi, nella prospettiva delle regole di condotta rilevanti ai fini della valutazione della gravità della colpa, che l’articolato sistema di presidi disegnato dal d.lgs. n. 81/2008 contempla una pluralità di

SENT. 207/2021/R

soggetti chiamati a garantire, con agire coordinato e sinergico, il valore dell'integrità dei lavoratori, promuovendo la sicurezza sul posto di lavoro.

Allo stesso modo, non può non considerarsi che spetta al datore di lavoro definire il fabbisogno formativo (v., ad es., la circolare *"Esigenze formative in*

materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro a favore del personale militare e civile ai sensi del Decreto legislativo del 9 aprile 2008, n. 81" del Ministero

della Difesa, doc. all. n. 7 di cui all'*"elenco documenti"* relativo alla comparsa di costituzione e risposta del X , in cui si legge *"Occorre precisare [...] che la*

definizione del fabbisogno formativo è compito riservato al datore di lavoro"), che il dirigente ha, lui stesso, diritto a essere informato e formato da parte del

datore di lavoro (v., ad es., le *"Linee guida sulla formazione dei lavoratori, preposti e dirigenti in materia di salute e sicurezza degli ambienti di lavoro e*

della difesa", doc. all. n. 8 di cui all'*"elenco documenti"* relativo alla comparsa di costituzione e risposta del X : *"Dalla lettura congiunta degli articoli 18 e 37*

del T.U., nonché dall'art. 251 del Regolamento, si rileva che tra i numerosi doveri a carico del Comandante/datore di lavoro, assume centralità l'obbligo

di formazione, aggiornamento ed informazione del personale dipendente. Il Comandante/Datore di lavoro, infatti, ha il dovere di assicurare che i propri

dipendenti (compresi i dirigenti e preposti), ricevano una formazione "sufficiente" e "adeguata", in relazione ai rischi correlati alle attività lavorative

concretamente svolte, e alle attrezzature utilizzate"; adde, sempre a titolo di

esempio, il *"verbale di riunione"* del 28.1.2013 in doc. all. n. 2, sub H1, all'atto di citazione) e che il medesimo dirigente deve poter costantemente beneficiare

dell'apporto collaborativo degli altri soggetti rientranti nell'organigramma e, non da ultimi, degli stessi lavoratori (si veda il citato art. 20 d.lgs. n. 81/2008:

SENT. 207/2021/R

“1. Ogni lavoratore deve prendersi cura della propria salute e sicurezza e di quella delle altre persone presenti sul luogo di lavoro, su cui ricadono gli effetti delle sue azioni o omissioni, conformemente alla sua formazione, alle istruzioni e ai mezzi forniti dal datore di lavoro.

2. I lavoratori devono in particolare:

a) contribuire, insieme al datore di lavoro, ai dirigenti e ai preposti, all’adempimento degli obblighi previsti a tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro;

b) osservare le disposizioni e le istruzioni impartite dal datore di lavoro, dai dirigenti e dai preposti, ai fini della protezione collettiva ed individuale;

c) utilizzare correttamente le attrezzature di lavoro, le sostanze e le miscele pericolose, i mezzi di trasporto, nonché i dispositivi di sicurezza;

d) utilizzare in modo appropriato i dispositivi di protezione messi a loro disposizione;

e) segnalare immediatamente al datore di lavoro, al dirigente o al preposto le deficienze dei mezzi e dei dispositivi di cui alle lettere c) e d), nonché qualsiasi eventuale condizione di pericolo di cui vengano a conoscenza, adoperandosi direttamente, in caso di urgenza, nell’ambito delle proprie competenze e possibilità e fatto salvo l’obbligo di cui alla lettera f) per eliminare o ridurre le situazioni di pericolo grave e incombente, dandone notizia al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza;

f) non rimuovere o modificare senza autorizzazione i dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo;

g) non compiere di propria iniziativa operazioni o manovre che non sono di loro competenza ovvero che possono compromettere la sicurezza propria o di

altri lavoratori;

h) partecipare ai programmi di formazione e di addestramento organizzati dal datore di lavoro;

i) sottoporsi ai controlli sanitari previsti dal presente decreto legislativo o comunque disposti dal medico competente”).

14. Si deve, quindi, verificare l'esigibilità in concreto di condotte ulteriori rispetto a quelle poste in essere da X e XX, onde comprendere se una massima e inescusabile negligenza possa essersi concretata (del resto, per analoga impostazione, che valorizza la concreta indagabilità e conoscibilità dei fattori di rischio e, più in generale, le peculiarità della singola fattispecie, onde scongiurare ipotesi di responsabilità oggettive, Cass. civ., sez. lav., 3 agosto 2012, n. 13956, nonché, più di recente, Cass. civ., sez. lav., 13 ottobre 2017, n. 24217).

Ora, non risultano agli atti elementi che avrebbero potuto e dovuto indurre i convenuti a ritenere non esaustiva la “Direttiva Allodi”, adottata in data 8.6.2010 (doc. all. n. 3 di cui all’*“elenco documenti”* relativo alla comparsa di costituzione e risposta del X e doc. all. n. 20 alla comparsa di costituzione e risposta del XX); nella quale Direttiva, che fa puntuale riferimento al compendio normativo regolatore della materia, vi sono precise prescrizioni volte a prevenire ed evitare i rischi correlati alla presenza di materiali contenenti amianto (con l’indicazione delle procedure – ordinaria, relativa al manufatto n° di P.G. 3 radar MPR e n° di P.G. 15 ex mensa, e straordinaria, relativa al manufatto n° di P.G. 3 radar MPR e al manufatto n° di P.G. 16 ex Quartier Generale – da rispettare; delle *“disposizioni generali da osservare nei fabbricati specificati in oggetto”*; delle *“disposizioni particolari”* inerenti

all'accesso nei locali e all'uso dei dispositivi di protezione individuale; degli obblighi gravanti sui lavoratori).

Constano, anzi, risultanze che avrebbero indotto un dirigente della diligenza propria dell'agente modello ("*homo eiusdem professionis et condicionis*") a considerare la Direttiva allineata al livello di rischio esistente negli anni in contestazione.

15. Quanto alla posizione del T. Col. X , Comandante del GSTO del RSSG di Poggio Renatico dal 13.7.2011 al 17.11.2014, vanno sottolineate:

- la qualifica di "dirigente" del medesimo (che né era "datore di lavoro" né "responsabile del servizio di prevenzione e protezione"; v., ad es., il documento di valutazione del rischio del 7 settembre 2012, doc. all. n. 22 alla comparsa di costituzione e risposta del XX, ove alla pag. 42 viene qualificato "datore di lavoro" il Col. Leonardo Vitadello e "responsabile del S.P.P." il T. Col. Canini; nonché il "*verbale di riunione*" del 16.4.2014, doc. all. n. 2 di cui all'"*elenco documenti*" relativo alla comparsa di costituzione e risposta del X , da cui chiaramente risultano "datori di lavoro" Nordio, Barugolo, Cattel, Vergine e Lo Schiavo e "responsabile del servizio di prevenzione e protezione" Canini; analogamente, il "*verbale di riunione*" del 28.1.2013 in doc. all. n. 2, *sub* H1, all'atto di citazione);

- l'assenza di elementi tali da indurlo a ritenere aggravato il livello di rischio: nel fascicolo, non emergono, infatti, eventi da cui potesse desumersi la non perdurante attualità della "Direttiva Allodi", né risultano segnalazioni dei soggetti qualificati di cui al d.lgs. n. 81/2008 e/o dei singoli lavoratori (pur tenuti a segnalare ai sensi dell'art. 20 T.U. e, più in generale, alla luce degli obblighi di collaborazione e buona fede oggettiva) che potessero far ragionevolmente

ritenere necessaria l'adozione di nuove prescrizioni.

Risulta, anzi, dal fascicolo, che, ai tempi in cui il X esercitava le funzioni, difettesse una reale esposizione a fibre di amianto eccedente i valori previsti dall'esistente normativa.

Si veda, in merito, tra le non poche risultanze di segno concorde, la nota prot. n. 17942 del 2 luglio 2019 (doc. all. n. 5 di cui all' "elenco documenti" allegato alla comparsa di costituzione e risposta del X ; doc. all. n. 28 alla comparsa di costituzione e risposta del XX), con la quale il medico competente, T. Col. Ruberto, ha così dichiarato:

"Il sottoscritto veniva individuato quale Medico Competente per gli enti ricadenti nell'area comprensoriale di Poggio Renatico dal Comando Logistico con foglio M_D ARM 003 127192 del 19/10/2011. Per il primo anno tale incarico veniva effettuato sotto la supervisione e il controllo di un medico Competente Coordinatore. All'assunzione del mio incarico non risultavano sul sedime di Poggio Renatico lavoratori esposti a rischio amianto. Infatti tutte le infrastrutture costruite con MCA venivano monitorate e i parametri delle indagini ambientali effettuate dal laboratorio di Padova davano sempre valori al di sotto dei parametri di allarme. Tuttavia solo per i 15 Sottoufficiali che lavoravano alla PG 35 (Radar), a seguito del rinvenimento nel 2010 di amianto sotto il pavimento flottante con rilevazioni ambientali sempre nella norma veniva instaurata a titolo puramente cautelativo e precauzionale nelle more della dismissione della PG una sorveglianza sanitaria così articolata: - nel 2011 esame dell'ispettorato indotto, spirometria e visita medica, - nel 2014 Rx torace, spirometria e visita medica (come da linee guida di FA), - nel 2018 Tc spirale, DLCO, Spirometria e visita specialistica pneumologica. Considerato,

pertanto, la documentata assenza di una reale esposizione a fibre di amianto superiore ai valori previsti dalle normative vigenti, all'epoca dei fatti non veniva istituito il registro degli esposti”.

E, proprio nel lasso temporale in cui il X è stato dirigente, è stato adottato, nel settembre 2012, il documento di valutazione dei rischi, prescritto dal d.lgs. n. 81/2008, la cui adeguatezza non trova radicali smentite né, comunque, confutazioni sufficientemente documentate agli atti di causa (limitata è, del resto, la valenza probatoria delle dichiarazioni ex art. 351 c.p.p. favorevoli alla tesi attorea, siccome *inter alia* per lo più promanate da dipendenti che hanno prospettato azioni risarcitorie, per danni da esposizione all'amianto, nei confronti del Ministero della Difesa – doc. all.ti 10 ss. alla comparsa di costituzione e risposta del XX).

In particolare, il DVR (doc. all. n. 22 alla comparsa di costituzione e risposta del XX), all'esito dell'indicazione dei dati generali dell'ente (pagg. 6-42), contiene dettagliate *“misure generali di tutela ed emergenza”* (pagg. 43-45), nonché una classificazione dei rischi insieme ai criteri di valutazione di questi ultimi (pagg. 46 e ss.), non senza un preciso riferimento alla concentrazione di fibre di amianto (pag. 97).

La sua correttezza e idoneità ai fini preventivi è stata, ad esempio, attestata nella relazione, a firma del prof. Canzonieri, che risulta allegata alla comparsa di costituzione e risposta del XX (doc. all. n. 23) e che, pur essendo di parte, offre – assieme alle altre risultanze – parametri di valutazione utili ai fini della complessiva disamina della fattispecie concreta.

Tra i tanti rilievi del perito, si legge: *“[...] si può affermare che il DVR affronta le problematiche sicuramente più importanti, con il corretto approccio*

SENT. 207/2021/R

metodologico nello studio e nella programmazione del controllo del rischio in ambito lavorativo” (pag. 4); con riferimento ai compiti e alle procedure generali, “Tali indicazioni sono ritenute idonee da parte di chi scrive a fronteggiare in maniera corretta le situazioni di emergenza. Nel dettaglio la chiamata soccorsi integrata nel documento corrisponde bene alle procedure richieste nei casi specifici” (pag. 5); “Si ritiene poi accurata e pertinente la valutazione del rischio rapportata alla attività/mansione svolta dal lavoratore con dettaglio che scende al livello di individuazione del singolo lavoratore” (pag. 5); con riguardo al rischio correlato all’amianto, “Una valutazione delle fibre aerodisperse di amianto è stata prevista nel DVR, a testimonianza del fatto che la problematica amianto è attuale ed importante anche in ambito militare. [...] Per questo specifico problema dell’amianto si può richiamare la procedura operativa emanata dal comandante Allodi nel 2010 che doveva essere in vigore nei periodi di interesse [...] A parte gli obblighi dei lavoratori di segnalare eventuali condizioni di pericolo ai sovraordinati, si ribadisce che i documenti di riferimento per eliminare o ridurre i rischi correlati coll’esposizione dell’amianto esistevano e andavano considerati in vigore anche negli anni posteriori alla data del 2010” (pagg. 10-12); “[...] si può sostenere che il DVR era da considerare rispondente alla esigenza di garantire la sicurezza dei lavoratori” (pag. 19).

Si consideri, quindi, la nota prot. n. 7520 del 6.5.2014 (doc. all. n. 5 di cui all’*“elenco documenti”* allegato alla comparsa di costituzione e risposta del X), con la quale il T. Col. Ruberto ha dichiarato che *“Le indagini ambientali effettuate sul sedime di Poggio Renatico non hanno mai evidenziato valori di fibre superiori alla norma”*.

16. Anche quanto alla posizione di T. Col. XX, succeduto al X in data 18.11.2014 (e nelle funzioni sino al 12.11.2017), vanno sottolineate la qualifica di dirigente del medesimo, con tutti i corollari enucleati sopra (e che, per il principio di sinteticità ex art. 5 c.g.c., non si menzionano nuovamente), e l'assenza – stando alla prospettiva *ex ante* e in concreto da cui deve muoversi – di elementi che potessero ragionevolmente indurre il dirigente a considerare superate le misure e prescrizioni adottate in precedenza (ad es., sulla mancanza di segnalazioni di sorta da parte dei lavoratori, v. la relazione del Col. A.A.r.a.s. Vincenzo Girardi, doc. all. n. 31 alla comparsa di costituzione e risposta del XX: *“Il punto 3 della Procedura prevedeva, al para C), che i lavoratori segnalassero alla catena gerarchica ogni condizione ritenuta di pericolo per le aree in questione; non risulta agli archivi dello scrivente alcun documento con cui i lavoratori abbiano segnalato condizioni che si discostassero dalla norma”*).

Esisteva, infatti, la “Direttiva Allodi” (2010) e pure esisteva un documento di valutazione dei rischi (2012); né vi erano fatti nuovi che il XX avrebbe dovuto conoscere alla stregua della, pur qualificata, diligenza alla quale era tenuto (del resto, la già citata nota prot. n. 7520/2014, con la quale il T. Col. Ruberto aveva rilevato l'assenza di valori di fibre superiori alla norma, è di pochi mesi antecedente la presa di servizio del XX).

Anzi, dalla relazione sanitaria del 21.12.2015, a firma Ruberto (doc. all. n. 29 alla comparsa di costituzione e risposta del XX), redatta all'esito di apposito sopralluogo del giorno 8 ottobre 2015, si evince la piena rispondenza del documento di valutazione dei rischi e delle prescrizioni già adottate allo stato dell'arte (*“Non risulta esserci esposizione meritevole di sorveglianza sanitaria*

SENT. 207/2021/R

per agenti chimici, fisici e cancerogeni; il rischio biologico viene monitorato sul personale sanitario; i fattori ergonomico-posturali sono valutati sul personale VTD”), MMC, giardiniere [...] Numero dei lavoratori occupati per gruppi omogenei e reparto: secondo documento di valutazione dei rischi e protocollo di sorveglianza sanitaria. Le mansioni e le modalità di esposizione ai fattori di rischio dei lavoratori risultano in corrispondenza al Documento di Valutazione dei Rischi”).

Né sembra ricorrere una colpevole inerzia di parte convenuta, che, anzi, ha dimostrato di essersi, a più riprese, occupata del tema della prevenzione del rischio correlato all'amianto.

Rileva, anzitutto, la comunicazione *e-mail* del 25 marzo 2015 (doc. all. n. 1, *sub* 4, alla comparsa di costituzione e risposta del XX), con la quale il dirigente puntualmente interpellava il T. Col. Canini per conoscere, in particolare:

- quali informazioni fossero state trasferite al personale,
- quali corsi avessero seguito i lavoratori,
- dove fosse reperibile il documento di valutazione dei rischi (di diretta responsabilità dei datori di lavoro),
- se il personale fosse stato addestrato,
- se, di tale indottrinamento, constasse certificazione e se esistesse una scheda per il personale interessato con l'indicazione dei corsi e dell'addestramento ricevuto.

Analogha rilevanza la hanno le successive *e-mail* del 31 marzo 2015 (doc. all. n. 1, *sub* 5, alla comparsa di costituzione e risposta del XX) e del 13 aprile 2015 (doc. all. n. 1, *sub* 6, alla comparsa di costituzione e risposta del XX), oltre alla comunicazione di posta elettronica del 27 agosto 2015 (doc. all. n. 1,

SENT. 207/2021/R

sub 8, alla comparsa di costituzione e risposta del XX), con la quale il XX ha richiesto informazioni sull'avvenuta ricezione del materiale richiesto dal Servizio Locale Comprensoriale Prevenzione e Protezione, fornendo significative linee guida sull'uso dei dispositivi di protezione individuale, sulla necessità che il personale rendesse il Capo Articolazione e il Comandante edotti sulle problematiche antifortunistiche in ipotesi rilevate, sui briefing informativi che dovevano ricevere i dipendenti (in merito, v. anche il "verbale dell'audizione di soggetto invitato a dedurre ai sensi dell'art. 67, c. 2, del D.Lgs. n. 174/2016", doc. all. n. 24 all'atto di citazione: "[...] subito dopo aver preso servizio il 18 novembre 2014 mi sono immediatamente attivato per conoscere l'esistenza della normativa applicativa della legge circa la formazione del personale, come da prolungato scambio di e-mail allegato alle memorie difensive. Costatai al riguardo l'esistenza di precedenti disposizioni e fui informato dell'esistenza di attività di formazione per il personale dipendente, su mia insistenza dopo cinque mesi nell'aprile 2015").

Analogha solerzia la ha dimostrata la parte nel momento in cui l'UCOPRATA ha significato, con la relazione del 17.6.2016 (doc. all. n. 1, *sub 10*, alla comparsa di costituzione e risposta del XX), la necessità di aggiornare il documento di valutazione dei rischi.

Non può non considerarsi, infatti, l'ordine di servizio emanato dal XX, in data 19 agosto 2016 (preceduto da una *e-mail* datata 12 agosto 2016, doc. all. n. 1, *sub 11*, alla comparsa di costituzione e risposta del XX), recante "aspetti/chiarimenti necessari per regolamentare l'attività lavorativa del Gruppo con la finalità di salvaguardare il personale dai rischi sul lavoro" e contenente una puntuale rassegna di obblighi attuativi della normativa sulla

SENT. 207/2021/R

sicurezza nel lavoro, in particolare inerenti all'utilizzazione, da parte del personale, dei dispositivi di protezione individuale e dei dispositivi di protezione collettiva; allo stato di salute del lavoratore; alla sorveglianza sanitaria; alle situazioni di pericolo grave, immediato e inevitabile; al registro del luogo di lavoro; alle verifiche e ai controlli a cura del Capo Articolazione; ai pozzetti sulla base di Poggio Renatico (v. il doc. all. n. 1, *sub* 12, alla comparsa di costituzione e risposta del XX, che altresì comprende, alla pag. 7, un utile "Vademecum generale" a scopo preventivo).

17. Neppure può dirsi che, ai tempi in cui erano in servizio le parti convenute, sia del tutto mancata l'attività di informazione e formazione dei lavoratori.

Come risulta, del resto, dalla relazione del Col. A.A.r.a.s. Vincenzo Girardi (doc. all. n. 31 alla comparsa di costituzione e risposta del XX): *"è emerso che il SLPP operante nei periodi in questione, svolse una serie di attività di informazione sul rischio amianto"*.

Ciò va integrato con le considerazioni risultanti dalla relazione del 27.12.2018 a firma del Col. Emilio Rossi (doc. all. n. 2 all'atto di citazione; doc. all. n. 5 alla comparsa di costituzione e risposta del XX), ove si legge: *"[...] giova segnalare che nel corso dei controlli sanitari periodici il medico competente fornisce al lavoratore le informazioni sulla natura del rischio, sulla necessità e modalità di utilizzo di DPI di adeguata tipologia e sulle motivazioni della necessità di effettuare i controlli sanitari. Il tutto si traduce in una dichiarazione di consenso informato che il lavoratore sottoscrive al medico competente nel corso della visita (i relativi atti risultano disponibili presso l'Infermeria di Corpo)"* (pag. 5).

Di iniziative di rilevanza informativa e formativa dà conto anche la dichiarazione a firma Canini del 5.3.2020 (doc. all. n. 16 alla comparsa di

SENT. 207/2021/R

costituzione e risposta del X : *“per quanto a conoscenza, a titolo precauzionale, in favore del personale impiegato nella struttura denominata PG “RADAR MPR” venne istituito un apposito “elaborato procedurale” contenente specifiche indicazioni comportamentali da assumere all’interno dei locali e indicante le modalità di utilizzo dei DPI che venivano regolarmente forniti; [...] a titolo precauzionale, a favore del medesimo personale era stato redatto dal Medico Competente un protocollo sanitario specifico, con programmazione di visite ed esami a cadenze prestabilite”*).

Un esempio si rinviene nell’appendice alla relazione del prof. Canzonieri (doc. all. n. 24 alla comparsa di costituzione e risposta del XX), che dà atto di un evento formativo i cui materiali didattici sarebbero stati aggiornati nel corso degli anni, come risulta dai riferimenti normativi successivi alla originaria creazione delle *slides* (così la pag. 1 della relazione).

18. Concordi appaiono i risultati dell’inchiesta amministrativa confluita nella già richiamata relazione Rossi del 27.12.2018, riguardante le posizioni di ambo i convenuti (doc. all. n. 2 all’atto di citazione; doc. all. n. 5 alla comparsa di costituzione e risposta del XX).

Dopo aver sottolineato, tra l’altro, che una, pur parziale, informazione e formazione era stata fornita (pag. 7) e che appariva *“comprovata”* e *“ininterrotta”* l’applicazione di procedure di tutela con l’utilizzo di dispositivi di protezione (ancora pag. 7), il Col. Rossi ha, infatti, evidenziato che *“[...] dall’analisi della situazione di fatto e dei documenti disponibili sono emerse una serie di circostanze attenuanti, che portano ad escludere la responsabilità amministrativa dei soggetti interessati nel senso suindicato. Essendo del tutto assente l’elemento psicologico, non sussiste, pertanto, senza dubbio alcuna*

responsabilità amministrativa a carico dei soggetti interessati” (pag. 9).

19. In definitiva, le risultanze tutte di cui si è fatta menzione, insieme a quelle ulteriori che emergono dalla piattaforma fattuale e probatoria, consentono di ritenere che, a fronte delle esistenti prescrizioni di cui alla “Direttiva Allodi”, del documento di valutazione dei rischi e delle altre dichiarazioni *ex actis*, e in assenza di nuove e diverse emergenze tali da rendere obbligata l’attivazione di ulteriori presidi, non fossero concretamente esigibili condotte diverse da quelle poste in essere negli anni in contestazione.

Difetta, dunque, quella esigibilità sulla base delle condizioni concrete dell’agire e, quindi, quella massima e inescusabile negligenza necessaria ai fini di un’imputazione a titolo di colpa grave.

Pertanto, per tutto quanto dedotto, va respinta la domanda attorea nei confronti dei convenuti X e XX.

20. Conseguentemente le spese processuali, ai sensi dell’art. 31, c. 1, d.lgs. n. 174/2016, sono poste a carico del Ministero della Difesa nella misura liquidata in dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, definitivamente pronunciando,

RIGETTA

la domanda attorea come da motivazione e, per l’effetto,

ASSOLVE

i convenuti X e XX dagli addebiti loro contestati dalla Procura contabile.

LIQUIDA

le spese processuali in favore della difesa dei convenuti X e XX nell’importo di

SENT. 207/2021/R

€ 931,00 ciascuno, oltre al 15% per spese generali e oneri come per legge, da porre a carico del Ministero della Difesa.

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti.

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del 28.4.2021.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Andrea GIORDANO f.to digitalmente Tammaro MAIELLO

Depositata in Segreteria il giorno 11 giugno 2021

p. Il Direttore di Segreteria

f.to digitalmente Laurino MACEROLA