

DELEGA DI FUNZIONI IN MATERIA AMBIENTALE E OBBLIGO DI VIGILANZA

DI EMANUELE POMINI

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III – 27 maggio 2020 (12 febbraio 2020), n. 15941 – Pres. Izzo, Est. Reynaud – Ric. F. e C.

Nonostante il conferimento di una valida delega di funzioni in materia ambientale, permane un obbligo di vigilanza in capo al soggetto delegante che non si sostanzia nel controllo, momento per momento, delle modalità di svolgimento delle funzioni trasferite, essendo invece richiesto di verificare la correttezza della complessiva gestione del rischio da parte del delegato. Da ciò deriva che se il delegante abbia contezza – o possa averla, con l'uso della diligenza richiesta a chi continua a ricoprire una, pur diversa, posizione di garanzia – dell'inadeguato esercizio della delega e non intervenga, lo stesso risponde dei reati commessi dal delegato ai sensi dell'art. 40, secondo comma c.p. (nella fattispecie, i membri del consiglio di amministrazione di una società erano incorsi in colpevole inadempimento dell'obbligo di vigilanza con riguardo a un deposito incontrollato di rifiuti effettuato in spazi interni all'area aziendale ove si trovavano anche i loro uffici e in palese e macroscopica violazione delle norme ambientali rilevabile, a giudizio dell'organo giudicante, anche da chi non avesse particolari competenze tecniche).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III – 5 giugno 2020 (3 marzo 2020), n. 17174 – Pres. Ramacci, Est. Zunica – Ric. P.G. presso Corte Appello Torino e P.R. presso Trib. Cuneo

L'attribuzione della delega di funzioni non fa venire meno il dovere di controllo del delegante sul corretto espletamento delle funzioni conferite, non essendo tuttavia configurabile una culpa in vigilando del delegante qualora le violazioni oggetto di contestazione riguardino aspetti del tutto marginali e specifici non riconducibili a una preventiva "politica aziendale", ma a iniziative estemporanee e comunque temporalmente circoscritte (nella fattispecie, modeste difformità rispetto alle prescrizioni dell'autorizzazione integrata ambientale).

Mediante le decisioni in commento la Corte di Cassazione interviene sull'istituto della delega di funzioni in materia ambientale, soffermandosi in particolare sulla posizione del soggetto delegante.

La delega di funzioni - da intendersi come lo strumento attraverso cui il soggetto responsabile in via primaria per lo svolgimento di determinate incombenze trasferisce ad altri le proprie responsabilità - costituisce ormai da tempo, anche in materia ambientale, un istituto pienamente riconosciuto e operativo. Infatti, nonostante sia ancora carente di espressa disciplina normativa - a differenza di quanto accade nel contesto della sicurezza sul lavoroⁱ - esso è pacificamente ritenuto dalla

giurisprudenza efficace ai fini dell'esonero della responsabilità anche con riferimento agli adempimenti e agli obblighi posti a carico degli operatori dalla normativa ambientale.

Proprio sotto il profilo della sua efficacia ai fini scriminanti, giova qui ricordare la necessità che la delega di funzioni posseda sempre alcuni stringenti requisiti di validità elaborati inizialmente dalla giurisprudenza pronunciatisi nel contesto della sicurezza sul lavoro, poi fatti propri dalla normativa (sempre in tema di sicurezza sul lavoro; cfr. l'art. 16 del D.Lgs. 81/2008) e, infine, consolidatisi anche in ambito ambientale. Tali requisiti, così come puntualmente ribadito anche in una delle due decisioni in commento, possono essere così riassuntiⁱⁱ: a) la delega deve essere puntuale ed espressa, con esclusione in capo al delegante di poteri residuali di tipo discrezionale; b) il delegato deve essere tecnicamente idoneo e professionalmente qualificato per lo svolgimento del compito affidatogli; c) il trasferimento delle funzioni delegate deve essere giustificato in base alle esigenze organizzative dell'impresa (dovendosi qui precisare che il solo dato dimensionale, di per sé considerato, non costituisce più un limite alla validità della delegaⁱⁱⁱ); d) la delega deve riguardare non solo le funzioni ma anche i correlativi poteri decisionali e di spesa; e) l'esistenza della delega deve essere giudizialmente provata in modo certo.

In presenza di tutti questi requisiti ben può l'imprenditore decidere di meglio allocare all'interno della propria realtà aziendale la gestione degli adempimenti ambientali e delle connesse responsabilità, dal momento che non sempre l'organo amministrativo nel suo complesso (cui fanno capo *ab origine* tutte le responsabilità dell'impresa) o comunque i soggetti in posizione apicale risultano essere nella situazione più idonea a tal fine; si pensi, in particolare, alle realtà aziendali più complesse e strutturate, soprattutto nei casi in cui la società si articola in più unità territoriali e svolga un'attività a elevato impatto ambientale. Proprio tramite l'istituto della delega di funzioni, quindi, è consentito al soggetto delegante trasferire a un altro soggetto – individuato come il più adatto e qualificato rispetto allo specifico contesto – le incombenze in materia ambientale poste a carico dell'impresa e le conseguenti responsabilità, anche penali, che possono discendere da una violazione della normativa che il delegato è chiamato a far rispettare nell'interesse dell'impresa (e del soggetto che lo ha delegato). Su tale effetto primario della delega di funzioni in materia ambientale, del resto, la giurisprudenza è sempre stata chiara, avendo a più riprese statuito che *“una volta che sia provata la sussistenza delle condizioni richieste per il rilascio della delega di funzioni in materia ambientale, la responsabilità penale del delegato non è in discussione”*^{iv}.

Ciò posto, occorre parimenti osservare come il conferimento di una valida delega di funzioni, se, come si è visto, è condizione necessaria e sufficiente per attribuire al soggetto delegato le responsabilità per eventuali violazioni della normativa ambientale compiute nell'esercizio dell'impresa, tuttavia non costituisce condizione altrettanto sufficiente per escludere un'eventuale e concorrente responsabilità del soggetto delegante nella commissione di un illecito penalmente rilevante da parte del delegato. Come recentemente ribadito dalla stessa Corte di Cassazione, infatti, anche la delega di funzioni in campo ambientale non avrebbe *tout court* efficacia scriminante nei confronti del soggetto delegante, persistendo - peraltro in conformità a quanto espressamente previsto dal citato art. 16 del D.Lgs. 81/2008 in materia di sicurezza sul lavoro - un obbligo di vigilanza del delegante in merito al corretto utilizzo della delega da parte del soggetto delegato^v. Infatti, *“la posizione di garanzia attribuita dalla legge ai soggetti titolari d'impresa rispetto alla protezione di tali beni nello svolgimento delle attività economiche, la natura contravvenzionale e il conseguente titolo d'imputazione anche solo colposo dei reati posti a presidio di tali beni non consentono di ritenere che l'imprenditore possa chiamarsi fuori dalle responsabilità nei suoi confronti previste limitandosi a delegare ad altri l'adempimento degli specifici obblighi di legge, senza vigilare sul*

corretto espletamento delle funzioni trasferite”. Da tale obbligo di controllo discende, sempre secondo l’insegnamento giurisprudenziale, la conseguenza che un’eventuale condotta omissiva, da ravvisarsi nella *culpa in vigilando* per non aver adeguatamente controllato l’operato del delegato, può dare luogo, a certe condizioni, a una responsabilità del delegante a titolo di concorso nel reato commesso dal delegato secondo il combinato disposto degli artt. 40, comma 2 e 110 c.p.

Ed è proprio questo l’aspetto specificamente trattato nelle decisioni in commento e del quale si vuole ora dare conto, trattandosi di un tema molto delicato se solo si considera che uno degli obiettivi perseguiti da chi decide di attribuire a un diverso soggetto le funzioni e i correlati poteri oggetto di delega è sicuramente quello di sgravarsi dai rischi e dalle responsabilità, soprattutto di carattere penale, conseguenti a eventuali violazioni della normativa ambientale poste in essere dal delegato nell’esercizio di quegli stessi poteri che erano stati conferiti proprio per evitare una tale eventualità^{vi}.

Nel contesto sopra descritto è evidente come un’interpretazione restrittiva o estensiva dell’obbligo di vigilanza possa determinare conseguenze di non poco conto in capo al delegante, incidendo direttamente sull’effettività dell’istituto della delega di funzioni. Pare quindi utile verificare come i giudici di legittimità si siano orientati nell’interpretare l’obbligo di vigilanza imposto al soggetto delegante nei casi sottoposti al loro vaglio, così da fornire alcuni elementi utili all’interprete e agli operatori per adeguare in concreto le proprie prassi aziendali al fine di non vedere vanificata l’efficacia del sistema di deleghe eventualmente adottato.

Innanzitutto, entrambe le fattispecie soggette al vaglio della Suprema Corte si caratterizzano per il coinvolgimento dei componenti del consiglio di amministrazione, quali soggetti deleganti, rispetto alla violazione di norme ambientali commesse dal consigliere appositamente delegato in materia di sicurezza e ambiente. Ciò tuttavia non significa che identica situazione di rischio per il soggetto delegante non possa verificarsi anche qualora sia il consiglio di amministrazione nella sua interezza a delegare un terzo (es. il direttore generale o un direttore tecnico) o qualora sia il soggetto delegato (consigliere delegato o terzo) a sub-delegare a sua volta a un altro soggetto i poteri e le responsabilità in materia ambientale già ricevuti.

Nel primo caso (Cass. n. 15941/2020) gli imputati erano stati ritenuti in prima istanza responsabili quali componenti del consiglio di amministrazione in concorso con il consigliere delegato in via esclusiva per le materie di sicurezza e ambiente per non aver vigilato in ordine al corretto espletamento delle funzioni conferite, essendo stata accertata la presenza di un deposito di rifiuti accatastati alla rinfusa senza essere ripartiti per categorie omogenee in vasti spazi interni all’area aziendale recintata, all’interno della quale si trovavano anche gli uffici ove gli imputati svolgevano abitualmente la loro attività. Avverso la sentenza gli imputati proponevano ricorso per cassazione, lamentando l’insussistenza della violazione dell’obbligo di vigilanza, posto che i consiglieri avrebbero assolto a tale obbligo mediante le periodiche riunioni del consiglio di amministrazione della società.

La Suprema Corte ha rigettato il ricorso, affermando che, quanto alla natura e ai contenuti dell’obbligo di vigilanza del delegante, pur non essendo imposto *“il controllo, momento per momento, delle modalità di svolgimento delle funzioni trasferite”*, è tuttavia richiesto quanto meno *“di verificare la correttezza della complessiva gestione del rischio da parte del delegato”*^{vii}, da ciò derivando che *“se il delegante abbia contezza – o possa averla, con l’uso della diligenza richiesta a chi continua a ricoprire una, pur diversa, posizione di garanzia – dell’inadeguato esercizio della delega e non intervenga (...), lo stesso risponde dei reati commessi dal delegato ai sensi dell’art. 40, secondo comma, c.p.”*. La responsabilità dei soggetti deleganti è quindi stata affermata in

considerazione del carattere palese e macroscopico delle violazioni contestate al soggetto delegato, che potevano essere rilevate anche da chi non avesse particolari competenze tecniche.

L'orientamento espresso dai giudizi di legittimità nel caso in questione sembra condivisibile, in quanto volto ad affermare la responsabilità per omessa vigilanza solo in presenza di situazioni di non conformità riconoscibili e che possano essere oggetto di verifica da parte del soggetto delegante, e quindi di un comportamento dallo stesso esigibile^{viii}. Così interpretato, l'obbligo di vigilanza pare altresì potersi conciliare con l'opposta esigenza del divieto di ingerenza del delegante nella sfera d'azione del delegato, che, come ricordato all'inizio, costituisce anch'esso un requisito essenziale per l'efficacia scriminante della delega di funzioni, dovendosi tuttavia precisare come non sia sempre facile trovare il giusto equilibrio tra queste due opposte esigenze (non ingerenza e controllo).

Infine, interessanti indicazioni vengono fornite dai giudici della Suprema Corte anche sotto il profilo delle azioni che, in concreto, il soggetto delegante dovrebbe intraprendere nel caso in cui abbia contezza dell'inadeguato esercizio della delega, in particolare dovendo richiamare il delegato all'osservanza delle regole, verificare poi che questo avvenga, nonché revocare la delega nei casi più gravi o di reiterato inadempimento delle funzioni delegate. La Suprema Corte conferma quindi in materia di delega di funzioni la centralità del dato sostanziale rispetto a quello formale, essendo pertanto insufficiente invocare l'espletamento di attività di *routine* per dimostrare di aver adempiuto al dovere di vigilanza (come le periodiche riunioni del consiglio di amministrazione), se a ciò non seguono azioni in concreto mirate a porre rimedio alla situazione di non conformità, delle quali i soggetti interessati devono inoltre precostituirsi idonea prova da esibire in caso di controllo.

Nel secondo caso affrontato dai giudici di legittimità (Cass. n. 17174 /2020), i membri del consiglio di amministrazione che avevano conferito a un consigliere la delega in materia ambientale sono stati invece assolti dal tribunale rispetto al reato loro contestato, ossia il concorso nella violazione delle prescrizioni dell'autorizzazione integrata ambientale della società, con particolare riferimento alla gestione dei rifiuti effettuata nell'area aziendale. In particolare, la difesa degli imputati aveva evidenziato come le violazioni della normativa ambientale fossero di scarsa rilevanza, essendo ricollegabili al non corretto utilizzo del software gestionale per la collocazione dei rifiuti nei relativi reparti di stoccaggio e in relazione a sole 5 unità su 130 tipologie di rifiuti trattati, con conseguente impossibilità per i consiglieri imputati di effettuare un'attività di controllo così capillare, stante anche il tecnicismo della materia. Avverso la sentenza proponevano ricorso il Sostituto Procuratore Generale e il Sostituto Procuratore della Repubblica, rilevando, per quanto qui interessa sottolineare, come la responsabilità di tutti i membri del consiglio di amministrazione avrebbe dovuto affermarsi a causa del mancato impiego di risorse qualificate per un controllo costante delle fasi di gestione dei rifiuti rispetto a quanto indicato nell'AIA, con conseguente e rilevante risparmio di risorse economiche, che rispondeva a una ben precisa scelta di "politica aziendale", come tale ascrivibile ex art. 2393 c.c. a tutti gli amministratori.

La Suprema Corte ha rigettato il ricorso, affermando, quanto all'assolvimento degli obblighi di vigilanza da parte di tutti i soggetti deleganti, che *"le violazioni oggetto di contestazione, pur attenendo a materie inerenti all'oggetto delle attività d'impresa, hanno riguardato aspetti del tutto marginali e specifici, quali modeste difformità rispetto alle prescrizioni dell'autorizzazione integrata ambientale, non riconducibili a una preventiva politica aziendale"* e che *"ben possono ricondursi a iniziative estemporanee e comunque temporalmente circoscritte"*.

Anche in tale caso l'orientamento espresso dalla Suprema Corte pare condivisibile, non potendosi infatti accogliere un'interpretazione del concetto di "politica aziendale" che giunga a ricomprendere occasionali disfunzioni determinate da atti di gestione estemporanei o comunque riguardanti aspetti marginali e specifici. Del resto, un'interpretazione restrittiva di tale concetto pare anche in linea con l'orientamento consolidato della giurisprudenza volto ad affermare l'inefficacia scriminante di una

(pur valida) delega di funzioni in materia di ambientale o sicurezza sul lavoro quando le violazioni sono determinate da carenze organizzative e/o strutturali a livello aziendale o relative al processo produttivo, le cui scelte ricadono inevitabilmente sull'intero organo amministrativo^{ix}.

In definitiva, entrambe le sentenze in commento sembrano circoscrivere l'operatività dell'obbligo di vigilanza entro confini di ragionevolezza, adottando un metro di giudizio compatibile con l'esigibilità del comportamento da parte del soggetto (delegante) interessato dall'eventuale concorso nell'illecito ambientale commesso da altri (delegato) e fornendo utili indicazioni agli operatori in tal senso.

i Nell'ambito della normativa prevenzionistica il legislatore è infatti intervenuto mediante l'art. 16 del D.Lgs. 81/2008 a codificare, almeno in tale contesto, la disciplina della delega di funzioni per come già in passato elaborata dalla giurisprudenza. Ai sensi della citata norma, per quanto interessa qui sottolineare, *“la delega di funzioni da parte del datore di lavoro, ove non espressamente esclusa, è ammessa con i seguenti limiti e condizioni: a) che essa risulti da atto scritto recante data certa; b) che il delegato possenga tutti i requisiti di professionalità ed esperienza richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate; c) che essa attribuisca al delegato tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate; d) che essa attribuisca al delegato l'autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate; e) che la delega sia accettata dal delegato per iscritto. Alla delega (...) deve essere data adeguata e tempestiva pubblicità”*.

ii Sui requisiti della delega di funzioni cfr., *ex multis*, Cass. Pen., Sez. III, 28 marzo 2018, n. 14352; Cass. Pen., Sez. IV, 22 giugno 2015, n. 26279; Cass. Pen., S.U., 18 settembre 2014, n. 38343; Cass. pen., Sez. III, 3 maggio 2013, n. 29415; Cass. pen., Sez. III, 11 ottobre 2012, n. 43773; Cass. pen., Sez. III, 3 marzo 2010, n. 8275; Cass. pen., Sez. III, 7 novembre 2007, n. 6460; Cass. pen., Sez. III, 3 agosto 2000, n. 8978.

iii Cfr., in questo senso, Cass. Pen., Sez. III, 21 maggio 2015, n. 27862.

iv Cfr., *ex multis*, Cass. Pen., Sez. III, 19 novembre 2013 (30 ottobre 2013), n. 46237, in questa *Rivista*, 2014, p. 355.

v Così dispone l'art. 16, comma 3 del D.Lgs. 81/2008: *“La delega di funzioni non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al datore di lavoro in ordine al corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite. L'obbligo di cui al primo periodo si intende assolto in caso di adozione ed efficace attuazione del modello di verifica e controllo di cui all' articolo 30, comma 4”*.

vi L'importanza del tema dell'obbligo di vigilanza in capo al soggetto delegante in rapporto all'efficacia scriminante della delega di funzioni è del resto ben presente allo stesso legislatore, laddove non solo, come si è visto per quanto riguarda la sicurezza sul lavoro, lo ha voluto codificare (cfr. l'art. 16, comma 3 del D.Lgs. 81/2008), ma lo ha voluto altresì ribadire, a scanso di equivoci, anche nel caso della sub-delega, precisando al successivo comma 3-bis che, anche in tal caso, *“la delega di funzioni di cui al primo periodo non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al delegante in ordine al corretto espletamento delle funzioni trasferite”*.

vii Cfr., nello stesso senso, Cass. Pen., Sez. IV, 21 aprile 2016, n. 22837; Cass. Pen., Sez. IV, 1 febbraio 2012, n. 10702.

viii Cfr., nello stesso senso, Cass. Pen., Sez. IV, 22 giugno 2015, n. 26279. In argomento si segnala, sempre di recente, Cass. Pen., Sez. III, 22 aprile 2020, n. 12642 (in *Amb. & Sicur.*, n. 7, 2020, p. 120), che sembra dare spazio ad un'interpretazione più estensiva - e meno condivisibile - dell'obbligo di vigilanza in capo all'organo amministrativo della società, in una fattispecie in cui le violazioni alla normativa ambientale riscontrate sono state ritenute di immediata percezione nonostante riguardassero aspetti specifici di inadempimento all'atto autorizzativo, come il ritiro non consentito di rifiuti, il trattamento di rifiuti in misura maggiore rispetto ai quantitativi autorizzati o l'inosservanza delle aree di messa in riserva indicate nella planimetria allegata all'autorizzazione. Pare infatti discutibile sostenere che tali violazioni non possano sfuggire alla possibilità/doverosità di verifica dei soggetti deleganti, soprattutto qualora trattasi di membri di un consiglio di amministrazione.

ix Cfr., in questo senso, Cass. Pen., Sez. IV, 29 gennaio 2014, n. 4084; Cass. Pen., Sez. IV, 4 novembre 2010, n. 38991; Cass. Pen., Sez. IV, 12 ottobre 2007, n. 37610.