

LA DELEGA DI FUNZIONI IN MATERIA AMBIENTALE: INCERTEZZE APPLICATIVE E NECESSITÀ DI UN INTERVENTO NORMATIVO.

DI CHIARA TANZARELLA

CASSAZIONE PENALE, Sez. III – 12 settembre 2024 (dep. 21 novembre 2024), n. 42598

In tema di gestione dei rifiuti è consentita la delega di funzioni a condizione che risultino configurabili alcuni requisiti, vale a dire che la delega sia: a) puntuale ed espressa, con esclusione di poteri residuali in capo al delegante; b) riguardi, oltre alle funzioni, anche i correlativi poteri decisionali e di spesa; c) la sua esistenza sia giudizialmente provata con certezza; d) il delegato sia soggetto tecnicamente idoneo e professionalmente qualificato allo svolgimento dei compiti affidatigli; e) il trasferimento delle funzioni sia giustificato dalle dimensioni o dalle esigenze organizzative dell'impresa, ferma restando la persistenza di un obbligo di vigilanza del delegante in ordine al corretto espletamento, da parte del delegato, delle funzioni trasferite.

Premessa

La pronuncia in commento consente di svolgere alcune brevi riflessioni sulla delega di funzioni in materia ambientale, tema rispetto al quale si registrano tuttora e in assenza di uno specifico appiglio normativo alcuni contrasti giurisprudenziali.

Il caso

Il ricorrente, amministratore giudiziario di una società incaricata dal Comune di Castrovillari del servizio di raccolta dei rifiuti, era condannato, pur in presenza di una delega di funzioni in materia ambientale, in ordine al reato di cui all'art. 256 comma 1 lett. a) e b) D.Lgs. n. 152/2006 per avere effettuato in un'isola ecologica di proprietà comunale attività di raccolta e gestione di rifiuti pericolosi e non in assenza della prescritta autorizzazione.

Con tre motivi di ricorso, tra loro sostanzialmente sovrapponibili, lamentava, da un lato, l'insussistenza sul piano oggettivo della condotta contestata atteso che «*l'isola ecologica non era mai stata trasformata in deposito di rifiuti con carattere di definitività*», dall'altro e in ogni caso, la non attribuibilità allo stesso di tale condotta illecita. Evidenziava, sul punto, come non fosse stata provata la sua responsabilità per l'accumulo di rifiuti, non avendo egli tra l'altro nessun obbligo né concreta possibilità di impedire tale evento essendo tenuto alla sola osservanza delle norme sulla gestione dei beni sequestrati a fini di confisca dettate dal D.Lgs. n. 159/2011. Eccepiva, inoltre, il vizio di motivazione della sentenza impugnata nella misura in cui non aveva valorizzato la circostanza, rilevata nel corso del giudizio, dell'oggettiva impossibilità di rinvenire impianti di smaltimento di rifiuti ingombranti con conseguente inesigibilità di una condotta diversa da quella da lui effettivamente tenuta.

La decisione della Corte

I motivi di ricorso proposti non sono stati considerati meritevoli di accoglimento da parte della Corte che, dato atto di come gli stessi si limitassero a sollecitare una – non consentita in sede di legittimità – lettura alternativa del materiale probatorio, ha ritenuto provata e adeguatamente

argomentata dai giudici di appello tanto la sussistenza sul piano oggettivo della condotta contestata quanto la sua ascrivibilità al ricorrente.

In particolare, a tale ultimo proposito, la Suprema Corte evidenziava come, accertata la condotta illecita nella sua materialità, nessun dubbio potesse residuare in merito alla sua riferibilità all'imputato: correttamente, infatti, i giudici di merito avevano ritenuto che, quale amministratore della società appaltatrice per conto del Comune dell'attività di raccolta e gestione dei rifiuti, ricadesse su di lui l'onere di pianificare ed effettuare gli interventi ordinari e straordinari necessari al fine di impedire che l'isola ecologica comunale si trasformasse in un deposito incontrollato di rifiuti.

In tal senso, quindi, nessuna efficacia scriminante poteva attribuirsi alle inefficienze e mancanze del Comune rimarcate dal ricorrente e consistite nell'omessa recinzione dell'isola ecologica e nella mancata installazione di un impianto di videosorveglianza, trattandosi, come evidenziato dalla Corte d'Appello e condiviso dai giudici di legittimità, di carenze non idonee a impedire alla società appaltatrice di apprestare le misure, anche minime, volte a impedire l'accumulo indiscriminato dei rifiuti.

Infine, e venendo al passaggio più interessante della motivazione, la Suprema Corte condivide l'argomentazione della sentenza impugnata (non oggetto, tra l'altro, di specifica censura) secondo cui l'avvenuto conferimento a favore di un terzo di una delega di funzioni in materia ambientale non avrebbe comunque esonerato il ricorrente, quale amministratore della società, dal dovere di controllare l'operato del soggetto da lui delegato così da «scongiurare che si consolidasse e si protraesse nel tempo la situazione venutasi a creare nel sito, peraltro di immediata e agevole percezione». Tale assunto – evidenziano i giudici di legittimità – è in linea con l'orientamento ormai consolidato della giurisprudenza per cui la delega di funzioni in materia ambientale, validamente rilasciata laddove siano configurabili specifici requisiti, non fa venire meno l'obbligo di vigilanza del delegante in ordine al corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite.

Nel caso di specie, non solo non vi era stata alcuna vigilanza sull'operato dell'asserito delegato ma, in ogni caso, non era stato provato che la delega fosse stata validamente rilasciata, vale a dire – prosegue la Corte – che:

- a) fosse «puntuale ed espressa, con esclusione di poteri residuali in capo al delegante»;
- b) riguardasse, «oltre alle funzioni, anche i correlativi poteri decisionali e di spesa»;
- c) la sua «esistenza» fosse «giudizialmente provata con certezza»;
- d) «il delegato» fosse «soggetto tecnicamente idoneo e professionalmente qualificato allo svolgimento dei compiti affidatigli»;
- e) «il trasferimento delle funzioni» fosse «giustificato dalle dimensioni o dalle esigenze organizzative dell'impresa».

Alcune osservazioni

Sul solco dei numerosi precedenti giurisprudenziali, la sentenza in commento fa proprio l'orientamento ormai consolidato che ammette, attraverso un'estensione al settore ambientale della specifica disciplina dettata dall'art. 16 D.Lgs. n. 81/2008 in materia di sicurezza sul lavoro, l'istituto della delega di funzioni.

Si ritiene però che, per come sommariamente affrontata dalla Cassazione nella decisione in esame, la tematica meriti di essere approfondita quantomeno con riferimento, da un lato, ai requisiti di ammissibilità e validità della delega di funzioni, dall'altro, al contenuto dell'obbligo di vigilanza in capo al delegante. Soprattutto con riguardo al primo dei due temi, infatti, l'applicazione giurisprudenziale in materie quali quella ambientale e alimentare non è sempre collimante (e la sentenza in commento lo conferma) con la previsione normativa di cui all'art. 16 D.Lgs. n. 81/2008.

Come ben noto, con tale disposizione è stato positivizzato l'istituto della delega di funzioni recependo in campo prevenzionistico i principi elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza di legittimità, tra cui in particolare quelli della necessaria sussistenza, ai fini della validità della delega, di specifici requisiti oggettivi e soggettiviⁱ.

Nel trasformare in norma i principi giurisprudenziali, il legislatore non ha ritenuto di inserire tra i requisiti oggettivi richiesti per la validità della delega quello della "necessità", vale a dire dell'esigenza che il trasferimento di funzioni (e, quindi, di responsabilità) da un soggetto ad un altro sia giustificato dalle dimensioni dell'impresa o, quantomeno, dalla complessità gestionale della stessaⁱⁱ. La volontà del legislatore è chiara: ammettere l'attribuzione delle funzioni delegate anche in realtà di modesta entità organizzativa, lasciando all'imprenditore individuale o agli amministratori (in caso di società) la libertà di trasferire compiti e responsabilità qualora non siano in grado o non ritengano opportuno svolgere personalmente tutti gli obblighi loro imposti, fermo restando, ai sensi dell'art. 16 comma 3 D.lgs. 81/08, l'obbligo di vigilanza in ordine al corretto espletamento delle funzioni delegate.

A fronte di tale dato normativo e dell'assenza di una specifica disciplina nel settore ambientale, la Cassazione, in alcuni suoi arresti giurisprudenziali, ha – del tutto condivisibilmente – chiarito come anche in tale ambito non sia più necessario, per la validità della delega di funzioni, che il trasferimento delle stesse sia richiesto dalle dimensioni o dalle esigenze organizzative dell'impresa.

A parere della Corte, infatti, «*il mantenimento del requisito dimensionale quale condicio sine qua non dell'efficacia della delega determinerebbe una illogica ed ingiustificabile disparità di trattamento tra chi è delegato agli adempimenti ambientali e chi è delegato agli adempimenti in materia antinfortunistica, con la paradossale conseguenza, ove le deleghe confluiscono nel medesimo soggetto, che l'osservanza della legge consentirebbe di ritenere efficace l'atto di delega in materia prevenzionistica, ma non quello conferito in materia ambientale*». È l'applicazione del principio di non contraddizione per cui uno stesso ordinamento non può, nella sua unitarietà consentire, in materia prevenzionistica, e vietare, in materia ambientale, il conferimento di una delega nelle modeste realtà organizzative – prosegue la corte – a imporre la soluzione propostaⁱⁱⁱ.

Ebbene, nella sentenza in commento la Cassazione si è discostata da tale indirizzo giurisprudenziale, ribadendo l'orientamento secondo cui la delega di funzioni per essere valida deve essere giustificata dalle dimensioni o dalle esigenze organizzative dell'impresa.

Pur trattandosi di aspetto irrilevante ai fini del caso sottoposto all'attenzione della Corte (circostanza che, presumibilmente, l'ha portata a non approfondire la tematica), deve constatarsi il carattere ondivago della giurisprudenza intervenuta in materia concernente, in realtà, anche ulteriori profili della delega di funzioni.

Vi sono, infatti, pronunce della Cassazione che hanno ritenuto ammissibile e valida la delega in materia ambientale rilasciata oralmente, sebbene l'art. 16 D.lgs. 81/08 prescriva espressamente che la stessa debba risultare da atto scritto avente data certa^{iv}. Rispetto a tale requisito, del resto, la stessa sentenza in esame non fa riferimento in maniera precisa alla necessità di una delega rilasciata per iscritto, quanto piuttosto all'esigenza che la stessa sia espressa e puntuale e giudizialmente provata con certezza: requisiti che, ipoteticamente, possono sussistere anche in assenza di un atto scritto avente data certa.

È facile ipotizzare i possibili – e tutt'altro che rassicuranti per gli imprenditori - effetti sul piano applicativo di tale disorientamento giurisprudenziale, soprattutto quando i requisiti richiesti dalla giurisprudenza siano (come nel caso della «necessità») più stringenti rispetto a quelli previsti a livello normativo: si rischia, infatti, che una delega di funzioni pur rispettosa dei requisiti di cui all'art. 16 D.Lgs. n. 81/2008 possa non essere considerata valida in sede processuale perché, ad esempio, rilasciata nell'ambito di una ridotta organizzazione aziendale e come tale ritenuta non giustificata. Senza, tra l'altro, considerare che subordinare l'efficacia di una delega alle dimensioni dell'impresa non appare più un requisito ragionevole alla luce della complessità delle tematiche ambientali da affrontare che sempre più spesso richiedono, anche in realtà societarie di minime

dimensioni, specifiche competenze, non necessariamente possedute dall'amministratore o dal legale rappresentante.

A fronte di ciò e in assenza di una presa di posizione netta da parte della giurisprudenza, sarebbe auspicabile un intervento normativo volto a regolamentare la delega di funzioni anche in materia ambientale, così da definirne requisiti e ambito applicativo.

Venendo poi al contenuto dell'obbligo di vigilanza in capo al delegante sancito espressamente dall'art. 16, comma 3, D.Lgs. 81/2008, la sentenza in commento – in linea con l'orientamento consolidato della Cassazione, sempre mutuato dalla materia prevenzionistica – lo interpreta nel senso di esigere da quest'ultimo una verifica in merito alla correttezza della complessiva gestione da parte del delegato e non un controllo, momento per momento, delle modalità di svolgimento dell'incarico^v.

Si tratta, in altre parole, di una vigilanza “alta” che può costituire fonte di responsabilità penale laddove emergano profili di “*culpa in vigilando*” ravvisabili tutte le volte in cui il delegante, avendo o potendo avere contezza di un inadeguato esercizio delle funzioni delegate, non intervenga al fine di impedire l'evento illecito. Ovviamente, trattandosi di una responsabilità *ex art. 40 comma 2 c.p.* e non di una responsabilità oggettiva, presuppone l'esigibilità della condotta (tanto di vigilanza quanto di intervento impeditivo), non potendo il delegante essere ritenuto responsabile per fatti totalmente al di fuori della propria sfera di controllo o di intervento. Inoltre, il delegante, quale garante primario della protezione di beni aventi rilievo costituzionale (come l'ambiente o la salute), non andrà esonerato da responsabilità qualora le inadempienze o irregolarità del soggetto delegato siano la conseguenza di precise scelte imprenditoriali od organizzative.

La sentenza in commento ha fatto corretta applicazione del richiamato principio, atteso che, anche ipotizzando la validità della delega di funzioni, il ricorrente non è intervenuto al fine di impedire il procrastinamento e il peggioramento di una situazione di abbandono di rifiuti di immediata e agevole percezione.

Si consideri, inoltre, che, ai sensi del citato art. 16 comma 3 secondo periodo, l'obbligo di vigilanza *si intende assolto in caso di adozione ed efficace attuazione del modello di verifica e di controllo di cui all'art. 30 comma 4*, vale a dire del modello di organizzazione e gestione adottabile dagli enti ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001.

In assenza di una specifica disciplina in materia di delega ambientale, resta da chiedersi se simile previsione possa o meno estendersi anche a tale settore al fine di evitare - come auspicato dalla giurisprudenza che esclude il requisito della “necessità” ai fini della validità della delega ambientale - una «*illogica disparità di trattamento*» tra i due ambiti, prevenzionistico e ambientale.

Nel silenzio sul punto anche della giurisprudenza non resta che auspicare nuovamente un intervento normativo volto a regolamentare in maniera specifica l'istituto della delega di funzioni ambientale.

ⁱ Si richiamano alcune, ormai risalenti, pronunce della Corte di legittimità che hanno elaborato e precisato i requisiti in presenza dei quali la delega nel settore ambientale risulta validamente rilasciata: Cass. pen., Sez. III, 7 novembre 2007, n. 6420 secondo cui «*in materia ambientale, per attribuirsi rilevanza penale all'istituto della delega di funzioni, è necessaria la compresenza di precisi requisiti: 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 dimensioni dell'impresa o, quantomeno, alle esigenze organizzative della stessa; 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*»; Cass. pen., Sez. III, 1° luglio 1998, n. 9160, in *Cass. Pen.*, 1999, p. 2652 con nota di DI VICO, *La delega di funzioni e i suoi differenti effetti nel settore privato ed in quello pubblico*.

ⁱⁱ In giurisprudenza si evidenziava come, determinando la delega di funzioni una dilatazione del numero di soggetti chiamati a adempiere agli obblighi imposti per la tutela degli interessi protetti (in ambito prevenzionistico così come ambientale o alimentare), essa potesse essere giustificata soltanto alla luce delle dimensioni dell'azienda ovvero delle sue esigenze organizzative. Tale ultimo principio, in particolare, è stato affermato da Cass. pen., Sez. III, 9 ottobre 1996; Cass. pen., Sez. III, 13 marzo 2003 e Cass. pen., Sez. III, 12 aprile 2005, la cui parte motiva così argomenta sul punto: «*Questa Corte Suprema aveva inizialmente affermato che tra i presupposti di validità del trasferimento di funzioni vi fosse quello, di natura oggettiva, relativo alle notevoli dimensioni dell'impresa, tali da giustificare la necessità di decentrare compiti e responsabilità. Successivamente, però, ha ammesso la possibilità di delega anche in mancanza di notevoli dimensioni dell'impresa, svincolando la valutazione di necessità oggettiva dal dato puramente quantitativo e ricollegandola, invece, a caratteristiche qualitative dell'organizzazione aziendale. Ed al riguardo una condivisibile dottrina ha evidenziato l'irragionevolezza del requisito in esame, facendo richiamo agli innumerevoli adempimenti tecnici ed amministrativi connessi alla direzione delle imprese moderne, che risultano identici quali che sia la dimensione dell'impresa ed alla circostanza che anche nelle aziende di dimensioni modeste può accadere che l'imprenditore individuale (o gli amministratori, se si tratta di società) non siano in grado o non ritengano opportuno svolgere personalmente tutti gli adempimenti loro imposti dalla legge*».

ⁱⁱⁱ Cass. pen., Sez. III, 21 maggio 2015, n. 27862. Tale soluzione interpretativa è stata abbracciata anche da Cass. pen., Sez. III, 15 giugno 2017, n. 52636 che, nel richiamare Cass. pen., Sez. III, 21 maggio 2015, *cit.* afferma: «*si deve ritenere che tale più recente orientamento abbia ormai superato la precedente impostazione della stessa Sezione che con sentenza n. 46710/13, Rv 257860, Antista, aveva affermato in tema di disciplina penale dei prodotti alimentari, che la delega di funzioni poteva operare quale limite della responsabilità penale del legale rappresentante della impresa solo laddove le dimensioni aziendali fossero state tali da giustificare la necessità di decentrare compiti e responsabilità, ma non anche in caso di organizzazione a struttura semplice*». Tale orientamento che esclude il requisito della “necessità” è stato di recente fatto proprio anche dalla giurisprudenza di merito, tra cui Tribunale di Frosinone, 15 gennaio 2025, n. 50.

^{iv} In tal senso, ad esempio, Cass. pen., Sez. III, 9 settembre 2021, n.37603.

^v Tra tante: Cass. pen., Sez. IV, 1° febbraio 2021, n. 10702 secondo cui «*se così non fosse, l'istituto della delega si svuoterebbe di qualsiasi significato. La delega – continua la Corte – ha senso se il delegante (perché non sa, perché non può, perché non vuole agire personalmente) trasferisce incombenze proprie ad altri, cui demanda i pertinenti poteri: al delegato vengono trasferite le competenze afferenti al rischio lavorativo. Ne consegue che l'obbligo di vigilanza del delegante è distinto da quello del delegato*». Nonché, in termini conformi, sempre in tema di infortuni sul lavoro, Cass. pen., Sez. IV, 21 aprile 2016, n. 22837; mentre in tema di reati ambientali, si segnalano: Cass. pen., Sez. III, 3 marzo 2020, n. 171174; Cass. pen., Sez. III, 12 febbraio 2020, n. 15941; Cass. pen., Sez. III, 4 aprile 2019, n. 28360 e Cass. pen., Sez. III, 10 aprile 2024, n. 30930.