

Riflessioni sulla delega di funzioni nel contesto giuridico-normativo ambientale

La delega ambientale (con focus sugli “scarichi”)

A cura del dott. Mauro Kusturin

La delega delle funzioni in campo ambientale è da sempre un argomento di stretta attualità e di dibattito tra gli addetti ai lavori e la sua applicazione comporta il coinvolgimento di soggetti diversi dal gestore\legale rappresentante, in qualità di deleganti, con conseguenze di imputabilità personale, anche di natura penale, per la figura delegata.

Un dibattito aperto nonostante la giurisprudenza abbia fissato, da tempo, dei principi fondamentali, ribaditi in diverse pronunce¹ della Suprema Corte di Cassazione, anche in Sezioni Unite (Cass. Pen. Sezioni Unite, n. 38343/2014) o come nella recente Sentenza n. 42598 del 21 novembre 2024; nella citata pronuncia, difatti, viene confermato che la delega ambientale deve avere queste connotazioni:

- a) sia 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 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.***

Tuttavia, anche se la dottrina² se ne è occupata svariate volte, ci sono ancora alcuni aspetti che lasciano più di qualche interrogativo aperto: si pensi, a determinate matrici ambientali, come gli “scarichi”, nelle quali la delega ambientale può assumere connotazioni ancora più specifiche e dettagliate.

Per dare un ulteriore contributo al fine di chiarire tutti gli aspetti su questa tematica, si ritiene utile un *recap* con relativa disamina giuridico-normativa: va precisato che il nostro

¹ Cass. Pen. Sez. III n.12279/2000, n.26390/2004, n. 6420/2007, n.8275/2010, n.6872/2011, n.46237/2013, n.48456/2015, n.31364/2017, n.27862/2015, n.15941/2020 e altre.

² In dottrina i contributi sull'argomento sono numerosissimi; si citano i seguenti elaborati per spunti e riflessioni nel presente articolo:

“La delega di funzioni in campo ambientale” di Stefania Bargazzi – www.tuttoambiente.it;

“La delega di funzioni in campo ambientale e l'obbligo di vigilanza del responsabile dell'impresa” di Elisa Barbieri – www.tuttoambiente.it;

“Delega di funzioni in materia ambientale” di Diego Loy – Confindustria Sardegna Meridionale.

ordinamento legislativo è privo di una disposizione normativa espressa che disciplini l'istituto della delega di funzioni in materia ambientale, che, come già evidenziato, trova nella giurisprudenza della Suprema Corte gli elementi che ne definiscono i confini e le caratteristiche.

Come è noto, sia la giurisprudenza, sia la dottrina hanno preso "spunto", per definire le condizioni della delega ambientale, da quanto stabilito dall'art.16 del D. Lgs. n.81/2008 – *Testo Unico sulla Salute e sulla Sicurezza del Lavoro*:

"Art. 16. Delega di funzioni

1. 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.

2. Alla delega di cui al comma 1 deve essere data adeguata e tempestiva pubblicità.

3. 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.

3-bis. Il soggetto delegato può, a sua volta, previa intesa con il datore di lavoro delegare specifiche funzioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro alle medesime condizioni di cui ai commi 1 e 2. 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. Il soggetto al quale sia stata conferita la delega di cui al presente comma non può, a sua volta, delegare le funzioni delegate."

Giova ricordare che la predetta carenza normativa aveva portato, in passato, a escludere la possibilità di delegare le funzioni in campo ambientale, sul presupposto che la responsabilità penale fosse strettamente personale (come sancito dall'art. 27 della Costituzione); questa linea interpretativa si sviluppò proprio nell'ambito della tutela delle acque dall'inquinamento, ma, fu del tutto superata da un diverso orientamento maggioritario, che si basò, in concreto, sulla gestione delle realtà produttive degli impianti industriali ove le complesse incombenze ne riconobbero la necessità di un decentramento di compiti e del consequenziale trasferimento di obblighi e di doveri.

Con le varie pronunce susseguitesi negli anni, la giurisprudenza ha individuato le condizioni di ammissibilità ritenute indispensabili per la validità della delega ambientale:

Condizioni oggettive

1. Dimensione dell'impresa;
2. Certezza;
3. Pubblicità della delega;
4. Effettivo trasferimento dei poteri in capo al delegato;
5. Retribuzione della delega.

Condizioni soggettive

1. Capacità/idoneità tecnica del delegato;
2. Obbligo del delegante di rimuovere il delegato in caso di negligenza e/o inidoneità;
3. Divieto di intromissione del delegante;
4. Assenza di richiesta d'intervento da parte del delegato;
5. Accettazione volontaria della delega da parte del delegato.

Ma vediamo di analizzarne, per queste condizioni, alcune criticità.

La **dimensione dell'impresa** ha visto, nel corso degli anni, una mutazione di giudizio della giurisprudenza: nelle prime pronunce³, difatti, proprio in materia di "scarichi", si riteneva valida solo la delega disposta dal titolare d'impresa di notevoli dimensioni, nella quale il controllo dell'intera attività produttiva era ritenuta non possibile per un singolo individuo ("*... in tema di tutela delle acque dall'inquinamento, la delega a terzi può escludere la responsabilità del titolare solo quando l'azienda ha notevoli dimensioni e si articola in varie branche, che rendano impossibile ad una sola persona il controllo dell'intera attività produttiva*" – Cass. Pen. Sez. III n. 8538/1993).

Successivamente, nel 2004, la Cassazione ha mutato il suo orientamento⁴, che a oggi risulta ormai consolidato⁵, secondo il quale la delega di funzioni può ritenersi valida anche nell'ambito di imprese medio – piccole, divenendo irrilevante la distinzione tra queste e quelle di grandi dimensioni, in quanto, la necessità di delegare i compiti e le responsabilità non può essere esclusa, a prescindere, nelle aziende di dimensioni più modeste, alla luce della complessità delle moderne attività produttive ("*La tesi contraria che ancorava l'efficacia penalistica della delega alla notevole dimensione dell'azienda, non solo era priva di specifico fondamento testuale, ma è ora in contrasto con la recente evoluzione legislativa, che positivamente riconosce pieno diritto di cittadinanza alla delega di funzioni, indipendentemente dalle dimensioni dell'azienda specialmente in considerazione delle particolari competenze (specializzazioni) necessarie in campo ambientale*" – Cass. Pen. Sez. III, n. 28126/2004).

Relativamente alla condizione **certezza**, la delega ambientale, per la giurisprudenza di merito, deve essere chiara, puntuale, completa e definitiva e deve riportare la specifica indicazione dei poteri delegati, al fine di non lasciare dubbi nel conferimento degli stessi;

³ Cass. Pen. Sez. III, sentenze del 26 maggio 1994, 23 aprile 1996, 17 gennaio 2000 e 18 maggio 2002; Cass. Pen. Sez. VI sentenza del 4 settembre 1997.

⁴ Cass. Pen. sentenze n.2174/2004 e n.1112/2004.

⁵ Cass. Pen. Sez. III n.27862/2015, n.35862/2016, n.31364/2017, n. 52636/2017, n.5941/2020 e n.10430/2020.

tuttavia, c'è l'aspetto legato alla forma della delega, scritta o verbale, che lascia un margine di ambiguità.

Su tale argomento la giurisprudenza ha avuto pronunce contrastanti⁶ sancendo che la delega di funzioni

- *“fatta oralmente è inefficace e non permette di trasferire la responsabilità penale dal soggetto preposto alla gestione dei rifiuti”* (Cass. Pen. Sez. III n. 5777/2004);
- *“la forma scritta, ancorché non richiesta per la validità dell'atto, ha tuttavia un'efficacia determinante ai fini della prova”* (Cass. Pen. Sez. III n. 13706/2006);
- *“deve avere forma espressa e contenuto chiaro ma non è richiesta la forma scritta”* (Cass. Pen. Sez. III n. 22931/2003).

Personalmente, ritengo che la forma scritta sia l'unica forma che garantisca un contenuto chiaro e puntuale e, inoltre, l'unica che possa fornire una prova risolutiva in caso di individuazione del soggetto che ha commesso un illecito ambientale.

Altra condizione legata indirettamente alla forma della delega è la **pubblicità** della stessa: *“il conferimento ... deve essere facilmente conoscibile dal maggior numero di persone: l'attribuzione esclusiva di compiti deve risultare da precise norme interne preventivamente fissate ...”* (Cass. Pen. Sez. III n. 8092/1994).

La forma scritta, ovviamente, garantisce maggiormente questa condizione, in quanto, facilitata, senza ombra di dubbio, la possibilità di pubblicizzare l'atto di delega attraverso diverse forme di comunicazioni (pubblicazione su albo pretorio per soggetti pubblici, su sito web, organigramma aziendale, ecc.)

Sull' **effettivo trasferimento dei poteri in capo al delegato**, la Cassazione, a Sezioni Unite, ha sancito che *“non vi è effetto liberatorio senza attribuzione reale di poteri di organizzazione, gestione, controllo e spesa pertinenti all'ambito delegato. In breve, la delega ha senso se il delegante ... trasferisce incombenze proprie ad altri, cui attribuisce effettivamente i pertinenti poteri”* (Cass. Pen. Sezioni Unite, n. 38343/2014); pertanto, a ciò deve corrispondere una piena autonomia gestionale, corroborata dalla possibilità di far fronte alle urgenze con un'adeguata capacità di spesa e la mancanza di queste condizioni fa decadere, automaticamente, la delega stessa.

In termini pratici, il potere di spesa, per definirlo adeguato, deve essere proporzionato al costo totale di gestione dell'impianto (per esempio, nel caso di delega in materia di scarichi di acque reflue, deve essere adeguatamente indicato sia il costo della manutenzione ordinaria, sia di quella straordinaria del sistema di depurazione) e deve prevedere uno specifico capitolo di bilancio, sia in ambito privato, sia in quello pubblico: difatti, un capitolo di spesa non

⁶ Sentenze che sanciscono che la delega di funzioni non necessita di atto scritto: Cass. Pen. Sez. III n.9489/2009, n.26434/2016; pronunce che decretano, per la forma scritta, una condizione di validità della delega: Cass. Pen. Sez. III n.422/1999, n.16452/2012.

congruo (o limitato alla sola manutenzione ordinaria degli impianti) farebbe venir meno i poteri di organizzazione, gestione, controllo e spesa.

Per quanto concerne la **retribuzione**, non è affatto chiaro se per la delega ambientale deve essere riconosciuta; la dottrina, tuttavia, ritiene che la delega rappresenti un *addendum* che andrebbe remunerato specificatamente, in aggiunta a quanto già versato per i compiti e le mansioni previste dal contratto di lavoro, in quanto, la delega attribuisce l'assunzione di maggiori responsabilità (anche di natura penale) in capo al delegato. Ritengo condivisibile l'orientamento sopra citato perché con la delega c'è sicuramente un'aggiunta del carico di lavoro del soggetto delegato: si pensi, ad esempio, al direttore tecnico di un impianto di depurazione che, in presenza di delega ambientale, si accolla le responsabilità civili e penali del *"titolare allo scarico"* ex Parte III del D. Lgs. n.152/2006.

Analizzate alcune criticità in merito alle *condizioni oggettive*, altre riguardano quelle soggettive: la **capacità/idoneità tecnica del delegato** e, di conseguenza **l'obbligo del delegante di rimuovere il delegato in caso di negligenza o sopraggiunta inidoneità** sono state attenzionate diverse volte dalla Suprema Corte di Cassazione, la quale ha stabilito che *"il soggetto obbligato si può liberare dalla responsabilità penale solo nel caso in cui ... abbia preventivamente trasferito – gli obblighi ... ad altro soggetto, a condizione che il soggetto delegato sia idoneo da un punto di vista professionale"* (Cass. Pen. Sez. III n. 2860/1998 e n. 39949/2003).

E in caso di *negligenza o sopravvenuta inidoneità del delegato*, la Cassazione ha stabilito che il delegante *"ha il preciso dovere di intervenire per rimuovere la situazione antigiuridica perché la delega, in quel momento, non vale ad esonerarlo da responsabilità"* (Cass. Pen. Sez. IV n.13303/1989).

L'idoneità del soggetto delegato, in tema di scarichi e di depuratori, assume un'importanza rilevante, in quanto, ritengo che la competenza deve essere specifica; reputo opportuno, pertanto, che la capacità tecnica deve essere ricercata in una ben delineata *"sfera"* (non tecnicamente di natura generica) di competenze tecniche, opportunamente documentate (curriculum vitae del delegato, ecc.).

Il **divieto di intromissione** è stato sancito dalla Cassazione già dagli anni '90, precludendo al delegante di intervenire, anche tecnicamente, nelle decisioni afferenti la *"sfera di operatività attribuita al delegato; in caso contrario la condotta posta in essere dovrebbe essere imputata direttamente al primo"* (Cass. Pen. Sez. IV n. 13726/1990, ribadito con Cass. Pen. Sez. III n.15941/2020).

Di converso, in caso di **richiesta di intervento inoltrata dal delegato** al delegante, quest'ultimo ha l'obbligo di intervenire, non potendo rifiutarsi invocando l'esistenza della delega, in supporto al delegato, con la riassunzione delle responsabilità penali: la Cassazione ha stabilito, difatti, che *"non vi deve essere una richiesta d'intervento da parte del delegato"*

rimasta inevasa”, in quanto, “la delega è inidonea ad esonerare da responsabilità il delegante solo nei casi in cui il delegato abbia inutilmente segnalato al preponente un problema che non aveva i mezzi per risolvere” (Cass. Pen. Sez. III, n. 13706/2006).

Infine, la **sottoscrizione volontaria della delega da parte del delegato** perfeziona il rapporto tra delegante e delegato⁷, il quale acquisisce, così, la piena consapevolezza dei compiti che si assume e della responsabilità (anche penali) alle quali va incontro, così come sancito dalla Suprema Corte, la quale ritiene 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”* (Cass. Pen. n. 46237/2013).

Riassumendo, quindi, ritengo che la delega ambientale *“perfetta”*:

- a) sia espressa e in forma scritta, controfirmata dal delegato per accettazione, dal contenuto chiaro e puntuale che escluda poteri residuali in capo al delegante;
- b) riguardi, oltre alle funzioni, anche i correlativi poteri decisionali e di spesa con indicazione degli importi relativi (manutenzione ordinaria, straordinaria, ecc.), i quali devono essere opportunamente proporzionati, e degli eventuali capitoli di bilancio dedicati;
- c) il delegato sia tecnicamente idoneo e professionalmente qualificato allo svolgimento dei compiti affidatigli, con competenze specifiche e opportunamente documentate (ad esempio, un delegato in materia di scarichi, deve avere il giusto know how sulla depurazione e sugli impianti di depurazione);
- d) il delegato sia retribuito adeguatamente per la delega (non dovrebbe essere un addendum fittizio o simbolico) con indicazione precisa, nell'atto di delega, dell'importo corrisposto per questa funzione aggiuntiva;
- e) il trasferimento delle funzioni sia giustificato dalle dimensioni e/o dalle esigenze organizzative dell'impresa e/o dalla complessità tecnica di quanto demandato (e non dalla mera volontà del delegante di “scaricare”, sul delegato, responsabilità e obblighi).

Tuttavia, anche in presenza di una delega impeccabile, permangono, in capo al delegante, le responsabilità riconducibili alla:

- culpa in eligendo, per l'individuazione di soggetto non tecnicamente e professionalmente idoneo, secondo le disposizioni fissate dalla giurisprudenza, le quali devono tenere in considerazione le specificità della delega (ad esempio, come già sopra riportato, un delegato in materia di scarichi, deve avere l'adeguato know how sulla depurazione e sugli impianti di depurazione);

⁷ Cass. Pen. Sez. III n.6872/2011, che stabilisce, tra i requisiti di validità della delega, l'accettazione espressa da parte del delegato, come recepimento degli obblighi e delle responsabilità che gli sono state trasferite dal delegante.

- *culpa in vigilando*, per omessa vigilanza sull'operato del delegato senza intromissione sulle decisioni assunte da quest'ultimo.

In merito alla *culpa in eligendo*, il delegante, pertanto, una volta designato il delegato, ha l'obbligo di vigilare sul permanere delle competenze di quest'ultimo affinché "il livello di tutela rimanga adeguato e non si verifichi un'elusione di fatto delle norme di protezione" (Cass. Pen. Sez. III n.12642/2020).

Conseguentemente, quindi, il delegante ha l'obbligo di definire, nella propria struttura organizzativa, anche le politiche aziendali e la relativa applicazione, fissando delle proprie direttive, necessarie per organizzare e per governare l'attività aziendale, quella dei propri dipendenti e, in particolare, anche del delegato ambientale.

A tal fine, vi è il principio stabilito dalla giurisprudenza che impone al delegante di acquisire almeno le nozioni necessarie tipiche per avere una padronanza generale del proprio settore operativo e, di conseguenza, delle norme che lo disciplinano, tali da permettergli di individuare eventuali condotte non lecite del delegato.

Sulla *culpa in vigilando*, come già affermato in precedenza, pur se al delegante si chiede di acquisire le nozioni necessarie sull'operato della propria azienda, di converso, non si può pretendere l'acquisizione di competenze di elevato livello tecnico; nel caso di problematiche tecnicamente complesse, pertanto, si può escludere la responsabilità del delegante, così come sancito dalla giurisprudenza prevalente, che ritiene che questi risponderà per la violazione dell'obbligo di vigilanza solo se, in caso di violazioni attinenti ad aspetti tecnici dell'attività del delegato, non sia in grado di conoscerle, con la mera applicazione delle proprie nozioni di base.

La responsabilità del delegante è esclusa, altresì, nei casi in cui la condotta illecita del delegato contrasta sia la politica aziendale o sia effetto di proprie iniziative "personali" (Cass. Pen. Sez. III n.17174/2020).

Sulle modalità di controllo, la recente Sentenza n.42598/2024 sancisce che "ferma restando la persistenza di un obbligo di vigilanza del delegante in ordine al corretto espletamento, da parte del delegato, delle funzioni trasferite, obbligo di vigilanza che, pur non comportando il controllo continuativo delle modalità di svolgimento delle funzioni trasferite, richiede comunque la verifica della correttezza della complessiva gestione del delegato".

In conclusione, fermo restando i principi giurisprudenziali consolidati della delega ambientale e delle criticità evidenziate nel presente contributo, il gestore non può sottrarsi all'obbligo di vigilanza, in quanto, insito nel suo ruolo di figura apicale; ed è propria di questa carica la responsabilità di garantire il rispetto delle normative, ivi incluse quelle volte alla tutela ambientale.

Mauro Kusturin

Publicato il 13 gennaio 2025