

REATI DI INQUINAMENTO E DELEGA INTERNA AZIENDALE :
LA CORTE DI CASSAZIONE CONFERMA IL LIMITE DEL TRASFERIMENTO DI
RESPONSABILITA' GESTIONALI CON DELEGA DI FATTO

A cura del Dott. Maurizio Santoloci

Nota a Cass. Sez. III sent. 560 del 11 gennaio 2006 (Ud. 17 novembre 2005)
Pres. Lupo Est. Squassoni Imp. Lanzavecchia

In materia di inquinamento idrico, la delega di funzioni interne aziendali ha precisi limiti e non può essere effettuata solo in base alle sue funzioni di fatto esercitate in assenza di una valida attestazione di trasferimento di responsabilità gestionali. E' questo il principio di fondo che emerge da un arecente pronuncia della Suprema Corte (Cass. Sez. III sent. 560 del 11 gennaio 2006) in materia di deleghe operate internamente alle aziende rispetto alle posizioni di responsabilità penali connesse alla gestione di fonti potenzialmente inquinanti

Il caso riguarda il reato previsto dall'art. 59 c. 5 D.L.vo 152/1999 a carico di un legale rappresentante di una ditta che effettuava lo scarico delle acque reflue uscenti dal depuratore a servizio dello insediamento superando i limiti di accettabilità; la condanna era stata inflitta dai giudici di merito dato che gli stessi hanno ritenuto che la violazione per cui è processo dovesse essere addebitata alla titolare "in assenza di una formale delega di funzioni ad altri soggetti; hanno escluso che la gestione dell'impianto di depurazione fosse stata affidata ad una ditta specializzata per carenza di prove sul punto; hanno reputato circostanza ininfluyente l'asserito black out del depuratore perchè l'imprenditore deve predisporre tutti i presidi tecnici per fare fronte a possibili guasti."

La titolare ricorre in Cassazione e sostiene che "le emergenze processuali avevano provato la esistenza di una persona addetta alla cura dello impianto che di fatto si occupava della sua gestione; in tale contesto, i Giudici non hanno esplicitato la ragione per la quale responsabile del reato è stata ritenuta la rappresentante legale dell'ente." Ma la Cassazione rigetta il ricorso argomentando che "la ricorrente incentra la sua strategia difensiva facendo leva sulla circostanza della sua estraneità alla conduzione dello impianto di depurazione affidata ad altra persona; tale situazione in fatto, non posta in discussione dalla Corte territoriale, non comporta le conseguenze giuridiche tratte dalla ricorrente in merito alla attribuibilità del reato. Allo interno delle imprese, soprattutto di grandi dimensioni, il soggetto titolare è gravato da numerosi obblighi, la cui inosservanza è sanzionata penalmente, ai quali può non essere in grado di adempiere di persona.

In considerazione di tale realtà, pur in assenza di una specifica previsione normativa, dottrina e giurisprudenza ammettono la trasferibilità di funzioni imprenditoriali, e connesse responsabilità penali, da un soggetto ad un altro a condizione che vi sia una delega dotata di particolari requisiti.

La delega è considerata ammissibile e rilevante alle seguenti condizioni: deve essere puntuale ed espressa senza che siano trattenuti in capo al delegante poteri discrezionali di tipo decisionale; il soggetto preposto deve essere tecnicamente idoneo e professionalmente qualificato per lo svolgimento del compito affidatogli; il trasferimento di funzioni deve essere giustificato in base alle esigenze organizzative della impresa; unitamente alle funzioni devono essere trasferiti i poteri decisionali e di spesa; l'esistenza della delega deve essere giudizialmente provata in modo certo; la delega non deve riguardare le attività concernenti l'assetto organizzativo della impresa, che fa capo ai vertici della stessa, e non sono trasferibili a soggetti diversi.”

Dunque, ritiene il Collegio che “è necessario precisare che la individuazione in una impresa del soggetto responsabile della ottemperanza alle norme sulla tutela delle acque non può essere effettuata solo in base alle sue funzioni di fatto esercitate in assenza di una valida delega.”

Viene dunque ritenuta non valida la delega di fatto.

In realtà questa sentenza conferma un orientamento ormai antico della Suprema Corte su questo importante tema, spesso soggetto ad equivoci di lettura ed interpretativi non solo da parte dei titolari di azienda ma anche di alcuni organi pubblici tecnici amministrativi e di alcuni operatori di polizia ambientale. Ed è sinergica ai principi in materia da noi sempre sostenuti sul tema specifico su queste pagine ed in alcune pubblicazioni a nostra cura.

Le evoluzioni della responsabilità penale all'interno dell'azienda

In realtà la responsabilità penale all'interno dell'azienda in caso di violazione della normative ambientali ha subito a livello di principio in questi ultimi anni una profonda e per certi versi inaspettata evoluzione da parte della giurisprudenza della Corte di Cassazione. Come appare logico ed evidente il tema non è secondario, giacché attiene a livello pratico e concreto alle situazioni di imputabilità personale con conseguenze sul piano penale del titolare della ditta e sui soggetti da esso delegati. Trattasi dunque di un istituto giuridico di primaria importanza che interessa da un lato il settore di dirigenza a diversi livelli e dall'altro la pubblica amministrazione e gli organi di verifica e controllo. Vediamo dunque di focalizzare alcuni punti fermi recentissimi così come tracciati dalla Suprema Corte.

La delega interna aziendale disciplinata dalla Cassazione

Va premesso che la materia non è affatto regolata da nessuna legge di settore, in particolare dalle normative sull'inquinamento idrico e sui rifiuti. In un contesto di generale carenza normativa specifica, per forza di cose si deve ricorrere a quell'istituto giuridico costituito dall'elaborazione giurisprudenziale in particolare della Cassazione. Come è noto, la giurisprudenza in casi simili se non può certo supplire alla carenza normativa certamente integra le lacune e crea indirizzi applicativi surrogativi. Per certi versi vincolanti. Infatti, un orientamento costante e sistematico della Cassazione in qualche modo crea un istituto di principio interpretativo che, se in teoria può

essere anche disatteso dai giudici di primo e secondo grado, in realtà costituisce un punto di riferimento significativo ed autorevole che condiziona tutto il sistema giurisdizionale. D'altra parte nel campo ambientale è ben noto che a fronte di poche pagine di leggi specifiche i principi più importanti, con riflessi pratici quotidiani, si traggono da anni dal contesto della elaborazione giurisprudenziale della Cassazione. Ed anche in questo settore di primario interesse, come la responsabilità penale interna all'azienda, dobbiamo seguire questa prassi. Rilevando alcune novità per certi versi veramente "rivoluzionarie" sancite dalla Suprema Corte sul tema specifico.

Come è noto e per certi versi elementare, la responsabilità penale nel nostro ordinamento giuridico è personale e non può essere certo trasferita volontariamente, in senso attivo e passivo, su altro soggetto. Questo è un principio basilare del nostro sistema di diritto.

Anche nel campo ambientale dunque per anni si è seguito, a livello di dottrina e giurisprudenza, applicazione coerente di questo principio, ritenendo che la responsabilità penale all'interno dell'azienda in caso di violazione delle norme ambientali fosse individuabile solo ed esclusivamente in capo al titolare della stessa e cioè al responsabile legale.

Per anni dunque detto responsabile legale è stato soggetto imputabile unico e primario in tutto il settore delle violazioni ambientali penalmente sanzionate. E la giurisprudenza passata era sempre attestata su tale indirizzo (si veda, per tutte: "La delega di funzione tecniche non esclude di per se la responsabilità dell'imprenditore per l'inquinamento prodotto" - Cass., sez. 3, 29 marzo-6 maggio 1996, Bonaccorsi).

Tuttavia tale costruzione giuridica aveva determinato **l'effetto di creare una specie di responsabilità oggettiva automatica e passiva per il titolare dell'azienda** che rispondeva sempre e comunque dei reati posti in essere magari da dipendenti lontani a livello di gestione, controllo e spesso territorio. In particolare per quanto riguarda le grandi aziende il problema era diventato rilevante giacché il responsabile legale unico e centralizzato di una ditta con diverse filiali diramate sul territorio nazionale diventava paradossalmente il catalizzatore di tutte le condanne per le violazioni poste in essere dai dipendenti frazionati nelle più remote periferie territoriali. Si era dunque creata una situazione che, seppur assolutamente coerente con il principio della responsabilità penale personale, creava all'opposto una indubbia responsabilità oggettiva per il titolare della ditta. Il punto nodale era ed è tutt'oggi costituito dal fatto che le vecchie e le nuove normative ambientali tale problema non se lo sono mai posto e hanno continuato sempre a ricollegare il sistema sanzionatorio al "titolare". Creando così i presupposti per l'abnorme applicazione della conseguente responsabilità penale.

La Corte di Cassazione, evidentemente prendendo atto di tale situazione di fatto e dimostrando una lungimiranza ideologica molto positiva, ha affrontato il tema in termini per la verità molto coraggiosi cercando di adeguare il diritto alla realtà delle cose. Ma il percorso della Cassazione è stato difficile perché doveva conciliare, per così dire, due "opposti estremismi". Da un lato, infatti, emergeva ormai inevitabile la necessità di eliminare questa "responsabilità oggettiva" assoluta del titolare dell'azienda creando un meccanismo che potesse in qualche modo mitigare l'assolutezza del principio. Dall'altro lato, tuttavia, **è sempre stato vitale il tentativo da parte di moltissime aziende di creare un "capro espiatorio" ad hoc delegando oralmente o tutt'al più con una**

modesta lettera interna un dipendente per il settore ambientale cercando di riversare sul suo capo la responsabilità penale conseguente. Per anni in sede dibattimentale si è assistito a tentativi di dimostrare che il singolo dipendente (molto spesso un semplice operaio o comunque un soggetto praticamente di facciata) era stato "delegato" a quel settore e dunque doveva nelle mire del sistema difensivo surrogare il titolare automaticamente da ogni e qualsiasi responsabilità penale.

Un "delegato" dai connotati specifici e statutari

La Suprema Corte ha dovuto dunque elaborare un sistema di principio, che evitando la responsabilità oggettiva del titolare, non avallasse comunque anche all'opposto i tentativi di creare responsabili fittizi magari assunti con la specifica finalità di catalizzare in alternativa la responsabilità penale rispetto al responsabile legale. In un primo tempo la Cassazione aveva limitato la possibilità di validità della delega soltanto al campo dell'inquinamento idrico, poi era stato esteso il concetto anche al settore dei rifiuti ed infine l'apertura è stata definitiva per tutto il campo della normativa ambientale. Si deva su quest'ultima evoluzione, ad esempio, la seguente massima: "La delega di compiti di vigilanza e controllo ad altri soggetti esclude la responsabilità penale del legale rappresentante per illeciti ambientali. La rilevanza penale della delega di funzioni in materia ambientale è subordinata ad alcune specifiche condizioni, tra le quali formulazione specifica e puntuale del contenuto della delega e divieto di indebita ingerenza da parte del delegante. In assenza di questi requisiti la delega si ritiene implicitamente revocata." (Cassazione Penale - Sezione III - Sentenza dell'8 aprile 1999 n. 4003. Come appare evidente, il concetto della validità della delega è stato dunque esteso in via generale dalla Corte a tutti gli "illeciti ambientali" e non solo a quelli in materia di inquinamento idrico e rifiuti.

Ma si deve ancora registrare un altro significativo passo della Cassazione in questo specifico tema perché la Cassazione Penale, Sezione III con la sentenza del 20 ottobre 1999 n. 11951, nel confermare che i concetti della delega si estendono anche al campo specifico dei rifiuti, enuncia il principio del carattere praticamente ordinario (e non più come rara eccezione) della delega: "La norma di cui all'art. 51, secondo comma, del D.L.vo n. 22/97, che pone a carico del titolare dell'impresa e del responsabile dell'ente l'obbligo del rispetto delle condizioni del deposito temporaneo dei propri rifiuti presso lo stabilimento di produzione, non prevede un reato proprio, considerata la regola della delegabilità della responsabilità penale in materia ambientale è l'ipotizzabilità del concorso nel reato, ma definisce l'ambito della responsabilità per l'applicazione della normativa, facendolo coincidere con l'attività di produzione di beni e servizi organizzata sotto forma di impresa, individuale o societaria o gestita in via istituzionale. Ed invero il sistema della responsabilità penale risultante dall'adozione dei vari criteri integrati, che coprono l'intero campo del concorso nel reato, risulta ispirato ai principi di concretezza e di effettività, col rifiuto di qualsiasi soluzione puramente formale ed astratta."

Ma **la Cassazione non riconosce, comunque, un automatismo di responsabilità penale alternativa in caso di delega in generale.** Infatti per ritenere valido il principio detta precisi criteri che detta delega deve presentare. E sul punto si veda la seguente sentenza che riassume in modo schematico i principi basilari che la Corte detta sul punto: "In materia di tutela dall'inquinamento la

delega di funzioni, per potere agire quale scriminante della responsabilità penale, **deve essere accompagnata dalle seguenti condizioni:** a) **la natura formale ed espressa, ovvero una delega scritta;** b) **la natura non occasionale, ma strutturale,** nel senso della conformità alle **norme statuarie** previa adozione secondo le procedure e da parte degli organi competenti; c) la specificità, nel senso di un puntuale contenuto; d) la pubblicità; e) **l'effettivo trasferimento di poteri** decisionali in capo al delegato, con la **attribuzione di una completa autonomia di gestione e con piena e completa disponibilità economica;** f) **le dimensioni dell'impresa,** tali da giustificare la necessità di decentrare compiti e responsabilità; g) **la capacità ed idoneità tecnica** del soggetto delegato; h) l'insussistenza di una richiesta di intervento da parte del delegato; i) la mancata conoscenza della negligenza o sopravvenuta inidoneità del delegato; l) che **l'inquinamento non derivi da cause strutturali** dovute ad omissioni di scelte generali; m) la natura eccezionale della delega e la necessità di una prova rigorosa della osservanza di tutte le condizioni di legge". (Cassazione Penale - Sezione III - Sentenza del 17 gennaio 2000 n. 422 - Pres. Avitabile).

E la magistratura di merito ha ribadito che "la ripartizione dei compiti in forma verbale tra due soci, entrambi amministratori e legali rappresentanti della società, non vale a escludere la penale responsabilità di uno di essi, in quanto la delega va documentata per iscritto. (Tribunale di Genova, sentenza 16 febbraio 2004, n. 438 - Giudice Unico Pupa)

Gli estremi di fondo della delega sono confermati in modo costante dal Supremo Collegio: "In materia di responsabilità del legale rappresentante di una società o altro ente collettivo in ordine all'osservanza delle disposizioni sanzionate penalmente poste a carico della società o dell'ente, al fine di potersi escludere la responsabilità penale del predetto rappresentante legale in caso di delega delle relative attribuzioni occorre che: a) la delega abbia forma espressa (non tacita) e contenuto chiaro, in modo che il delegato sia messo in grado di conoscere la responsabilità che gli sono attribuite; b) il delegato sia dotato di autonomia gestionale e di capacità di spesa nella materia delegata, in modo che sia messo in grado di esercitare effettivamente la responsabilità assunta; c) il delegato sia dotato di idoneità tecnica, in modo che possa esercitare la responsabilità con la dovuta professionalità. Non è invece richiesto da alcuna norma che la delega debba avere necessariamente forma scritta e debba così essere fornita nel processo penale necessariamente una prova scritta dell'esistenza di tale delega. Neppure può sostenersi che la delega sia ammissibile solo nelle strutture di grandi dimensioni, giacché, al di là delle dimensioni, altre ragioni ben possono giustificare il conferimento della delega: per esempio, la titolarità di altre piccole aziende in capo al rappresentante legale, ovvero la particolare professionalità di un dirigente in un settore ad alto tasso tecnico, che induce il titolare dell'azienda ad affidargli la responsabilità del settore, e simili. In un tale quadro, ciò che il giudice penale può e deve fare, qualora venga addotta la presenza di una delega, è piuttosto quello di verificare che non si tratti di una delega apparente: ciò che dovrebbe ritenersi, per esempio, allorché il delegante abbia continuato a ingerirsi nella gestione del settore delegato ovvero abbia ostacolato la spesa deliberata dal delegato (sintomi inequivoci dell'apparenza della delega)".(Cassazione Penale - Sezione III - Sentenza del 26 maggio 2003 n. 22931 - Pres. Zumbo; Rel. Onorato; Pm (conf.) Favalli; Ric. Pg. appello Trento in proc. Conci)

Va ancora sottolineato che secondo la Cassazione “la delega di funzioni fatta oralmente è inefficace e non permette di trasferire la responsabilità penale **dal soggetto preposto alla gestione dei rifiuti di una società per azioni ad un altro soggetto presunto incaricato (nel caso in esame trattavasi di attività di recupero di rifiuti speciali non pericolosi in modo difforme dalle prescrizioni contenute nella comunicazione di cui all’art. 33, I° co., D. Lgs. 22/97).** (Corte di cassazione penale, sez. III, 12 febbraio 2004, n. 5777 - ud. 11dicembre 2003). Pres. Savignano – Est. Squassoni – P.M. (conf.) - Ric. Maraglio).

Appare evidente, di conseguenza, che il soggetto delegato non può essere un qualsiasi dipendente dell'azienda, quale, ad esempio, un operaio addetto al sistema di depurazione o un tecnico seppur qualificato operante nel settore della gestione dei rifiuti o degli scarichi ma, certamente, deve essere un dirigente di livello all'interno dell'organigramma aziendale. E la carica comporta per riconoscimento statutario, e quindi fungibile all'interno della struttura come posto da ricoprire, un ruolo di funzioni che assorbe la delega e legittima la catalizzazione della responsabilità penale alternativa al titolare.

Il direttore di filiale o di stabilimento

Va ancora sottolineato che con una sentenza estremamente importante, la Corte va a disciplinare, questa volta in modo specifico e diretto, **il rapporto di responsabilità penale tra amministratore unico di un'azienda e direttore di stabilimento.** La pronuncia è significativa perché sostanzialmente appare come la logica naturale conseguenza applicativa dei principi prima esposti in linea generale. Ed il fatto che la Corte disciplini proprio in modo specifico il ruolo del direttore dello stabilimento conferma l'idea già espressa dalla dottrina che quel soggetto che la Cassazione in precedenza aveva indicato come tecnico capace ed idoneo ma soprattutto dotato di ampi poteri decisionali e di completa autonomia di gestione e con piena disponibilità economica altri non poteva essere che un dirigente di questo livello. E ciò appare logico e razionale. Chiarito dunque in via definitiva che la delega deve restare entro un certo livello dirigenziale che non può certamente mai giungere fino al semplice tecnico o operaio dipendente, ed eliminata così ogni tendenza a creare soggetti responsabili di pura facciata, si nota che in realtà la Corte tende a riportare la responsabilità penale entro il quadro di un effettivo e realistico potere di controllo. Un potere di controllo che, soprattutto nella grande azienda, appare fittizio in capo ad un amministratore unico che opera a livello centrale nei confronti delle attività quotidiane delle estreme periferie aziendali, mentre il direttore dello stabilimento, proprio perché opera direttamente in loco, conserva realisticamente questa possibilità di direttiva e controllo diretto sull'operato dei dipendenti e sulla gestione delle strutture.

La Cassazione infatti, con la sentenza della Sezione III Penale , 1 giugno 2000, n. 6441 (Pres. La Cava, Est. Onorato, Imp. Marrone), ha stabilito che a fronte di una provata distribuzione delle competenze aziendali, che affida al direttore di uno stabilimento i poteri di decisione e di spesa in materia di osservanza della normativa ambientale, non può farsi carico all'amministratore unico della responsabilità penale per il fatto che lo stabilimento scarichi irregolarmente alcuni reflui in un

fosso, bypassando il depuratore di cui lo stabilimento è munito. Invero, se non si prova che l'amministratore è al corrente dello scarico irregolare, non rientra nei suoi doveri di vigilanza il controllo continuo degli scarichi di tutti gli stabilimenti sociali, per i quali ha legittimamente conferito a direttori professionalmente qualificati i poteri decisionali e finanziari in materia.

Nel caso specifico l'imputato, amministratore unico di una s.p.a., aveva proposto ricorso contro una condanna di primo grado per violazione della normativa antinquinamento idrico nonostante che, con atto notarile, avesse conferito procura speciale per la protezione ambientale al direttore dello stabilimento soggetto professionalmente qualificato e dotato di autonomia gestionale e finanziaria, con un fondo di lire 10.000.000 per l'emergenza.

La Cassazione evidenzia in primo luogo che lo stabilimento in questione "era munito di depuratore, regolarmente autorizzato, ma che nel periodo contestato scaricava direttamente parte dei reflui dell'attività produttiva in un fosso colatore, bypassando il depuratore. E' evidente che se l'impianto del depuratore, economicamente impegnativo, può essere a buon diritto considerato una "scelta di direzione aziendale" di competenza, esclusiva o concorrente, dell'amministratore unico, non altrettanto può dirsi dello scarico che bypassa il depuratore, il quale, per se stesso, non può che attenersi alla responsabilità del direttore dello stabilimento."

Precisa ancora la Corte che il giudice di primo grado " non ha accertato in alcun modo che l'amministratore unico fosse venuto a conoscenza dello scarico diretto nel fosso, non autorizzato ed eccedente i limiti tabellari. Né per altro verso ha acquisito la prova che la scelta dello scarico irregolare fosse dovuta a una esigenza economica che il direttore dello stabilimento non poteva soddisfare con le risorse a sua disposizione."

E dunque le conclusioni del Supremo collegio sono chiarissime: "In definitiva, a fronte di una provata distribuzione delle competenze aziendali, che affida al direttore di uno stabilimento i poteri di decisione e di spesa in materia di osservanza della normativa ambientale, non può farsi carico all'amministratore unico della responsabilità penale per il fatto che lo stabilimento scarichi irregolarmente alcuni reflui in un fosso, bypassando il depuratore di cui lo stabilimento è munito. Invero, se non si prova che l'amministratore è al corrente dello scarico irregolare, non rientra nei suoi doveri di vigilanza il controllo continuo degli scarichi di tutti gli stabilimenti sociali, per i quali ha legittimamente conferito a direttori professionalmente qualificati i poteri decisionali e finanziari in materia."

L'amministratore unico andava quindi assolto per non aver commesso il fatto. Ed il principio di diritto è di conseguenza chiarissimo.

Il responsabile tecnico è automaticamente un "delegato"?

Va ancora rilevato che l'Albo nazionale gestore rifiuti richiede la nomina di un responsabile tecnico per gli impianti e per le imprese di trasporto. Ma basta la semplice designazione del responsabile per trasferire la responsabilità (penale) oppure è necessaria una delega?

Fermo restando che, seguendo i principi generali dell'ordinamento, la semplice nomina del responsabile tecnico non comporta automaticamente un travaso di responsabilità dal titolare dell'azienda verso detto nuovo soggetto, tuttavia nello schema specifico del rapporto

titolare/responsabile tecnico in esame si potrebbe intravedere un logico parallelo con il rapporto amministratore/direttore di stabilimento così come sopra tracciato dalla Cassazione. E dunque un momento di maggiore chiarezza potrebbe essere individuato se parallelamente (in momento immediatamente successivo) all'atto di designazione del responsabile tecnico venisse redatta anche una "delega" nei termini e con le forme sostanziali e rituali sopra esposte secondo la linea designata dalla Suprema Corte.

In tale ultimo caso, ove i criteri giurisprudenziali sulla "delega" formale (concordata ed accettata a livello bilaterale e aderente agli altri punti-cardine sopra esposti) fossero rispettati, si potrebbe ragionevolmente individuare nel responsabile tecnico in questione previsto dall'Albo gestori un soggetto catalizzatore della responsabilità penale in alternativa al titolare aziendale (fatti salvi, naturalmente, i casi di eventuale e teorica concorrenza dolosa o cooperazione colposa da valutare caso per caso secondo l'evento specifico). Ma in linea di principio generale il paragone interpretativo ci sembra pertinente.

Il "gestore" dell'impianto di depurazione aziendale privato

Va a questo punto chiarito il rapporto di responsabilità tra titolare dell'azienda e gestore dell'impianto di depurazione entro il contesto del "decreto-acque" n. 152/99. Trattasi infatti in questo caso specifico di uno spostamento di responsabilità (anche penale) espressamente codificato dalla norma (e modificato dal cosiddetto decreto "acque-bis").

Il gestore dell'impianto di depurazione è una figura nuova che emerge nel contesto del decreto-acque 152/99, anche perché trattasi di innovazione incidente sulla responsabilità penale del titolare dello scarico.

La pregressa legge n. 319/76 non identificava e non riconosceva in modo diretto il depuratore, limitandosi a prevedere l'obbligo del rispetto dei livelli tabellari a carico del titolare dello scarico demandando alla libera scelta del titolare stesso la scelta dei metodi tecnici per raggiungere tale obiettivo. Non identificando la pregressa normativa il depuratore, non poteva identificare direttamente neanche colui che andava a gestire un impianto "sconosciuto" alla struttura giuridica. La giurisprudenza della Cassazione, naturalmente, si era sempre attestata su principi conseguenti e sostanzialmente disconosceva il gestore perché disconosceva l'impianto a sul quale il gestore andava ad operare. Non era riconosciuta dunque alcuna scriminante per il titolare pur esistendo tale figura che era puramente di fatto e non codificata né riconosciuta dalla giurisprudenza.

Oggi la nuova normativa creata dal "decreto-acque", nel codificare direttamente la figura del gestore, indirettamente legge l'esistenza del depuratore e quindi va a dettare regolamentazione che comunque direttamente o indirettamente incidono su tale impianto.

Nel contesto del decreto 152/99 la figura del gestore emerge incidentalmente nell'art. 45 con particolare riferimento alla sua responsabilità in ordine al consorzio (altra figura giuridica normata in via assolutamente innovativa dal decreto 152). Ma va tracciata una chiara differenza con il delegato interno all'azienda perché un conto è la delega in senso formale all'interno dell'azienda, un conto è la "gestione" così come codificata nell'ambito del D.L.vo n. 152/99.

Si veda, dunque, come nella giurisprudenza la figura del gestore a certe condizioni subentra a quella del titolare dello scarico in caso di illeciti connessi a violazioni tabellari: “Ai sensi dell'art. 59 del D.L.vo n. 152/99 risponderà a titolo di dolo o colpa grave il gestore di un impianto di depurazione che non abbia predisposto tutti i presidi tecnici, compresi quelli che prevedono la possibilità di guasti di appositi apparati, onde farvi fronte in modo strutturale fermando in modo automatico la produzione in caso di evento indesiderato. Il guasto tecnico ad un impianto di depurazione non può infatti configurarsi come evento eccezionale o imprevedibile”. Cassazione Penale - Sezione III Sentenza del 23 febbraio 2000 n. 2108). Ed ancora:” Un impianto di depurazione di acque reflue, indipendentemente dalla sua natura pubblica o privata, è da considerarsi ricompreso, ai fini della sua assoggettabilità alla normativa in materia di tutela delle acque dall'inquinamento, nella nozione di "stabilimento" (sostanzialmente equivalente a quella di "insediamento" prevista dalla normativa previgente) dettata dall'art. 2, lett. gg) del D.L.vo n. 152/99. (Nella specie, in applicazione di tale principio, la S.C. ha ritenuto corretta l'affermazione di responsabilità del gestore di un impianto di depurazione delle acque convogliate nella fognaturacomunale per l'accertato superamento, negli scarichi provenienti da detto depuratore, dei prescritti limiti di accettabilità di talune sostanze).” (Cassazione Penale - Sezione III - Sentenza del 16 dicembre 1999 n. 14245 - Pres. La Cava - Est. Postiglione). **Va comunque sottolineato che la Cassazione ha stabilito un ampliamento della responsabilità del gestore privato anche per il reato di scarico abusivo:** "Il gestore di un impianto privo di autorizzazione allo scarico di acque reflue industriali risponde autonomamente, ai sensi dell'articolo 59 del D.L.vo n. 152/99, per entrambe le condotte da questo previste, concernenti sia l'esercizio dell'impianto non autorizzato, sia il mancato rispetto delle disposizioni che disciplinano la qualità dello scarico eseguito". (Cassazione Penale - Sezione III - Sentenza del 6 febbraio 2002 n. 3223). La Suprema Corte ha rilevato che l'articolo 45 del D.L.vo n. 152/99 dispone che l'autorizzazione sia rilasciata al proprietario dell'attività, lasciando impregiudicata la responsabilità del gestore dell'impianto per la violazione della disciplina dello scarico, ma lo stesso articolo, però, non esime il gestore dal controllare che l'impianto da lui gestito sia dotato di autorizzazione, essendo questa il presupposto della legittimità della gestione stessa. L'articolo 59, dello stesso D.L.vo n. 152/99, infatti, configura l'ipotesi di reato non solo a carico del titolare dell'attività, ma di chiunque esegua in qualsiasi modo scarichi di acque reflue industriali senza autorizzazione, ferma restando l'autonomia di questo reato rispetto a quello di violazione delle norme che regolano l'esecuzione dello scarico.

Di conseguenza, il ricorrente, gestore di un impianto privo di autorizzazione allo scarico di acque reflue industriali, è tenuto, a giudizio della Cassazione, a rispondere autonomamente, ai sensi dell'articolo 59 del D.L.vo n. 152/99, sia per l'esercizio dell'impianto non autorizzato, sia per il mancato rispetto delle disposizioni che regolano la corretta esecuzione e la qualità dello scarico eseguito.

E' tuttavia logico che “ la delega al gestore dell'impianto di depurazione non può escludere la penale responsabilità dei titolari della struttura produttiva nei casi di omessa adozione di misure tecnologiche adeguate nel tipo e nel modo di produzione e nella scelta del depuratore idoneo.” (Cassazione Penale - Sezione III - Udienza del 3 dicembre 1999 n. 4041 - Ric. Natali).

Il gestore come figura terza autonoma rispetto ai dipendenti aziendali

La costruzione della norma evidenzia **una figura terza ed autonoma rispetto al titolare dello scarico e dotata di propria ragione sociale che non può essere confusa con un dipendente dell'azienda al quale ufficialmente o di fatto venga affidata la "gestione" dell'impianto di depurazione.** In quest'ultimo caso infatti trattasi semplicemente di una direttiva interna per l'attività pratica e meccanico-funzionale di attivazione e manutenzione dell'impianto, la quale soltanto per improprio lessico comune viene denominata "gestione" in senso lato.

Tra tale soggetto terzo ed autonomo ed il titolare dello scarico deve evidentemente sussistere preventivamente **un rapporto contrattuale di tipo civilistico** sulla base del quale il gestore trae origine e si ufficializza nel contesto della normativa di settore e da questa viene così poi identificato e riconosciuto come figura giuridica dotata di propria distinta fisionomia. Da ciò deriva poi conseguente la responsabilizzazione penale della propria attività in caso di comportamento irregolare. Responsabilizzazione che, stante la costruzione letterale dell'art. 59, comma 6, tende a **scriminare in toto e/o comunque a ridurre fortissimamente a livello di elemento psicologico soggettivo la posizione di responsabilità penale del titolare dello scarico.**

E' logico che tra il titolare dello scarico ed il gestore sussiste una responsabilità continuativa di tipo civilistico, ma tale rapporto si evolve anche in una caratterizzazione di responsabilità penale diretta del gestore laddove quest'ultimo agisca con un comportamento irregolare e profondamente carente. Conferma **la terzietà ed autonomia di ragione sociale del gestore** la previsione dell'art. 45/2° comma, il quale, nel delineare la responsabilità del consorzio, individua tre figure distinte (verosimilmente concorrenti): il titolare del consorzio, i singoli consorzisti e il gestore dell'impianto di depurazione. Se quest'ultimo era ipotizzabile come un mero dipendente, con delega per la "gestione" interna dell'impianto, non sarebbe stato certo individuato e citato in detta norma in modo espresso e parificato con gli altri due soggetti principali terzi.

Le condizioni per la responsabilità alternativa del gestore rispetto al titolare dello scarico

Va sottolineata l'importante modifica innestata dal decreto "acque-bis" sul testo originario del decreto 152/99 giacché nel corpo del sesto comma dell'art. 59 è stata soppressa la frase " per dolo o per grave negligenza". Cosa significa? Nel testo originario della norma il gestore dell'impianto di depurazione (pubblico o privato) rispondeva penalmente al posto del titolare dello scarico solo se agiva, appunto con dolo o per grave negligenza. Negli altri casi il titolare dello scarico restava responsabile diretto. Si trattava dunque di una responsabilità alternativa parziale e limitata sole all'ipotesi, di difficilissima dimostrazione pratica, di un'attività del gestore caratterizzata da detti elementi soggettivi. Ora, eliminato l'inciso, la responsabilità del gestore alternativa a quella del titolare prescinde dalla verifica di tali presupposti soggettivi e, dunque, può essere ipotizzata anche in assenza di dolo o grave negligenza. Si tratta, dunque, di una evoluzione tendente a valorizzare la figura di responsabile alternativo del gestore, ove naturalmente ne ricorrano i presupposti di fatto e di diritto. Naturalmente va precisato che in caso di accordo doloso tra titolare dello scarico e gestore per uno scarico illecito prevale una responsabilità penale in concorso tra i due soggetti e non certo i

principi fin qui esposti. Infatti la Cassazione ha stabilito che "la delega al gestore dell'impianto di depurazione non può escludere la penale responsabilità dei titolari della struttura produttiva nei casi di omessa adozione di misure tecnologiche adeguate nel tipo e nel modo di produzione e nella scelta del depuratore idoneo."(Cassazione Penale - Sezione III - Udienza del 3 dicembre 1999 n. 4041 - Ric. Natali).

Il gestore dell'impianto di depurazione deve essere, oltre che soggetto terzo estraneo rispetto ai dipendenti aziendali, con propria ragione sociale autonoma, anche un soggetto reale in senso non solo formale ma anche sostanziale. Deve cioè trattarsi realmente di un soggetto qualificato in grado di porre in essere materialmente tutte quelle attività tecniche connaturali all'esercizio dell'impianto. E' logico che a livello di ragione sociale, di competenza personale e professionale deve essere in grado di svolgere legalmente e sotto il profilo pratico in modo proficuo il proprio lavoro. E' logico che un contratto stipulato tra il titolare dello scarico ed un soggetto di pura facciata privo dei requisiti sopra esposti denuncia un accordo fittizio e fraudolento al solo ed evidente fine di creare un capro espiatorio per i rischi di tipo sanzionatorio penale in particolare. In tale ultimo caso acclarata la strumentalità dell'accordo lo stesso si intende vanificato ai fini della normativa di settore e dunque la potenziale scriminabilità del titolare dello scarico si azzera e la responsabilità torna automaticamente e direttamente a suo carico.

Il "gestore del servizio idrico integrato" che opera sul depuratore pubblico

Per inciso, va infine sottolineato che il decreto "acque bis" a fianco della figura del gestore per così dire ordinario, che aveva caratterizzato il testo del decreto n. 152/99 originario, nel contesto dell'articolo 2 del medesimo decreto originario aggiunge il punto o-bis) che utilmente riporta la definizione ufficiale del "gestore del servizio idrico integrato"; tale figura, importante nel contesto dell'attuale normativa di settore, viene definito come "il soggetto che in base alla convenzione di cui all'articolo 11 della legge 5 gennaio 1994 n. 36, gestisce i servizi idrici integrati e, soltanto fino alla piena operatività del servizio idrico integrato, il gestore esistente del servizio pubblico". Come appare evidente la definizione ufficiale tiene conto anche delle evoluzioni temporali e fornisce una chiave risolutiva a diversi dubbi interpretativi anche su tale aspetto specifico. Successivamente ed in coerenza viene anche mutata la disciplina sanzionatoria per tale specifica figura perché nell'art. 59 viene aggiunto il comma 6-bis, totalmente nuovo, il quale recita: "Al gestore del servizio idrico integrato che non ottempera all'obbligo di comunicazione di cui all'art. 36, comma 3, o non osserva le prescrizioni o i divieti di cui all'art. 36, comma 5, si applica la pena di cui all'art. 51, comma 1, del dlgs 5 febbraio 1997, n. 22". Trattasi degli obblighi operativi e disciplinatori relativi al **divieto di accettare nel depuratore pubblico rifiuti liquidi** salvo le specifiche eccezioni previste dal decreto 152/99 che, in caso di violazione, trasformano il depuratore (per acque reflue di scarico) in un impianto di trattamento di rifiuti liquidi (soggetto, anche a livello sanzionatorio, al decreto n. 22/97 sui rifiuti).

Come appare evidente da questo principi, sia giurisprudenziali che normativi, la materia è in rapida evoluzione e si amplia in modo sempre più articolata la tendenza a diversificare le

responsabilità all'interno dell'azienda superando la fase del titolare come unico ed assoluto responsabile a tutti i costi.

Interessante, infine, il concetto di intersezione tra normativa sull'inquinamento idrico e normativa sui vincoli paesaggistici (oggi D.lgs n. 42/04) delineata dalla Cassazione per il gestore del servizio pubblico: "Il soggetto autorizzato ad eseguire opere su un bene ambientale, deve esserne considerato detentore nella misura in cui esso risulta asservito, in seguito all'ottenimento della prescritta autorizzazione, all'opera realizzata. Il gestore di un acquedotto comunale autorizzato, quindi, insito su un bene demaniale compreso nell'elenco previsto dall'art. 146, D.L.vo n. 490/99 ("Beni tutelati per legge"), in quanto detentore della zona protetta, in cui insiste la condotta dell'acquedotto stesso, è obbligato a mantenerlo e gestirlo in modo da rispettare lo stato dei luoghi e da impedire che ne derivino modificazioni in pregiudizio del loro aspetto esteriore, oggetto di protezione". (Cassazione Penale - Sezione III - Sentenza del 30 gennaio 2002 n. 3349).

Il caso esaminato dalla Cassazione

Nel caso esaminato dalla Cassazione nel contesto della sentenza in commento (che va condivisa anche per la coerenza con i principi pregressi sempre espressi dalla terza sezione in materia), evidentemente il Collegio da un lato ha ritenuto che era assente una delega interna formale secondo i principi esposti e nel contempo hanno condiviso l'assunto dei giudici di merito i quali "hanno escluso che la gestione dell'impianto di depurazione fosse stata affidata ad una ditta specializzata per carenza di prove sul punto"; e dunque non esisteva un contratto di gestione verso ditta terza esterna tale da far scattare i principi connessi stabiliti dal decreto 152/99 così come sopra illustrati. Si trattava evidentemente di un soggetto delegato di fatto a livello interno aziendale e da qui il condivisibile principio della non validità della delega internamente fatta, che peraltro è prassi molto diffusa nelle aziende e sulla quale la pronuncia del Supremo Collegio rende necessaria una riflessione generale. Sia da parte dei soggetti titolari di aziende che degli organi di controllo, per i quali – seppur da punti di vista diversi – il principio sancito dalla Cassazione assume comunque un forte valore vincolante.

Maurizio Santoloci

Riportiamo in calce il testo integrale della sentenza della Cassazione

Cassazione Penale - Sez. III

Sentenza 560 del 11 gennaio 2006 (Ud. 17 novembre 2005)

Pres. Lupo Est. Squassoni Imp. Lanzavecchia

Svolgimento del processo e motivi della decisione

Con sentenza 4 luglio 2003, il Giudice monocratico del Tribunale di Brindisi ha ritenuto Lanzavecchia Giovanna responsabile del reato previsto dall'art. 59 c. 5 D.L.vo 152/1999 (perchè, quale legale rappresentante della "Industria Turistica Camping Pilone", effettuava lo scarico delle acque reflue uscenti dal depuratore a servizio dello insediamento superando i limiti di accettabilità) e l'ha condannata alla pena di giustizia.

La decisione del Tribunale è stata confermata dalla Corte di Appello di Lecce con la sentenza in epigrafe precisata.

Per giungere alla loro conclusione, i Giudici di merito hanno ritenuto che la violazione per cui è processo dovesse essere addebitata alla Lanzavecchia in assenza di una formale delega di funzioni ad altri soggetti; hanno escluso che la gestione dell'impianto di depurazione fosse stata affidata ad una ditta specializzata per carenza di prove sul punto; hanno reputato circostanza ininfluenza l'asserito black out del depuratore perchè l'imprenditore deve predisporre tutti i presidi tecnici per fare fronte a possibili guasti.

Per l'annullamento della sentenza, l'imputata ricorre in Cassazione deducendo difetto di motivazione e violazione di legge.

Sostiene che le emergenze processuali avevano provato la esistenza di una persona addetta alla cura dello impianto che di fatto si occupava della sua gestione; in tale contesto, i Giudici non hanno esplicitato la ragione per la quale responsabile del reato è stata ritenuta la rappresentante legale dell'ente.

Le deduzioni non sono meritevoli di accoglimento.

La ricorrente incentra la sua strategia difensiva facendo leva sulla circostanza della sua estraneità alla conduzione dello impianto di depurazione affidata ad altra persona; tale situazione in fatto, non posta in discussione dalla Corte territoriale, non comporta le conseguenze giuridiche tratte dalla ricorrente in merito alla attribuibilità del reato.

Allo interno delle imprese, soprattutto di grandi dimensioni, il soggetto titolare è gravato da numerosi obblighi, la cui inosservanza è sanzionata penalmente, ai quali può non essere in grado di adempiere di persona.

In considerazione di tale realtà, pur in assenza di una specifica previsione normativa, dottrina e giurisprudenza ammettono la trasferibilità di funzioni imprenditoriali, e connesse responsabilità penali, da un soggetto ad un altro a condizione che vi sia una delega dotata di particolari requisiti.

La delega è considerata ammissibile e rilevante alle seguenti condizioni: deve essere puntuale ed espressa senza che siano trattenuti in capo al delegante poteri discrezionali di tipo decisionale; il soggetto preposto deve essere tecnicamente idoneo e professionalmente qualificato per lo

svolgimento del compito affidatogli; il trasferimento di funzioni deve essere giustificato in base alle esigenze organizzative della impresa; unitamente alle funzioni devono essere trasferiti i poteri decisionali e di spesa; l'esistenza della delega deve essere giudizialmente provata in modo certo; la delega non deve riguardare le attività concernenti l'assetto organizzativo della impresa, che fa capo ai vertici della stessa, e non sono trasferibili a soggetti diversi.

Tutti questi requisiti sono stati enucleati dalla dottrina e dalla giurisprudenza di legittimità al fine di trovare un equilibrio tra due esigenze: quella di evitare che gli imprenditori siano chiamati a rispondere penalmente per l'inosservanza di adempimenti ai quali non possono ottemperare e quella di non permettere che il titolare originario di un obbligo, pur potendo adempiere, si liberi dello stesso e delle relative responsabilità trasferendo indebitamente "verso il basso" le sue funzioni ad un collaboratore.

In tale ottica, è necessario precisare che la individuazione in una impresa del soggetto responsabile della ottemperanza alle norme sulla tutela delle acque non può essere effettuata solo in base alle sue funzioni di fatto esercitate in assenza di una valida delega. Applicando questo principio al caso concreto, si deve rilevare che la imputata aveva affidato la conduzione dello impianto di depurazione ad altro soggetto senza una formale, liberatoria delega di funzioni e, pertanto, non aveva trasferito ad altri i suoi doveri e creato una posizione di garanzia; di conseguenza, era gravata della responsabilità di sorvegliare di persona il funzionamento dello impianto e risponde penalmente per l'inadempimento del suo collaboratore a titolo di culpa in vigilando.