

FOCUS

*GESTIONE DEL RISCHIO PENALE
IN MATERIA AMBIENTALE*

PREMESSA

La responsabilità penale per i reati ambientali, nel contesto dell'impresa, presenta un tratto ricorrente: una tendenza a risalire – quanto meno in una prospettiva accusatoria – verso i vertici societari.

Questa fisiologica concentrazione delle responsabilità si scontra, tuttavia, con la realtà delle organizzazioni complesse, nelle quali le scelte operative che incidono concretamente sul rischio ambientale sono assunte da soggetti diversi dai vertici e da una pluralità di figure tecniche, spesso tipizzate dalla stessa disciplina di settore e investite di specifiche posizioni di garanzia. Comprendere chi risponde, su quali basi e con quali strumenti di ripartizione del rischio è oggi indispensabile per ogni operatore del settore.

1. SU QUALI BASI SORGE LA RESPONSABILITÀ PENALE PER I REATI AMBIENTALI?

I reati ambientali – sia nella forma contravvenzionale, sia in quella delittuosa – sono generalmente costruiti dal legislatore come reati comuni, ascrivibili, cioè, a “chiunque”. Nondimeno, in ragione dei contesti operativi in cui si perfezionano e delle oggettività giuridiche su cui incidono, essi trovano la propria manifestazione tipica nell'esercizio di attività d'impresa condotte in difformità dal quadro prescrittivo di matrice autorizzatoria. Si è perciò parlato di reati “sostanzialmente propri”, il cui soggetto attivo finisce per coincidere con il titolare di specifiche qualifiche, giuridiche o di fatto; ne consegue che i primi destinatari del rimprovero penale risultano essere i vertici

aziendali, investiti dei poteri di legale rappresentanza e di gestione.

A ciò si aggiunge la peculiare struttura omissiva e colposa che connota gli illeciti ambientali: oggetto di sanzione non è tanto un agire attivo e doloso, quanto l'inadempimento di un dovere positivo di prevenzione gravante su chi conduce l'attività. Emblematici, in tal senso, sono i casi di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie o di mancato rispetto delle modalità di deposito e gestione dei rifiuti.

In questa prospettiva, sul titolare dell'insediamento produttivo grava l'onere di prevenire ogni forma di inquinamento mediante l'adozione di ogni misura idonea, attinente al ciclo produttivo, all'organizzazione dei mezzi, ai presidi tecnici e alla costante vigilanza sulle fonti di emissione. Non a caso, la

giurisprudenza esclude l'invocabilità del caso fortuito o della forza maggiore per gli scarichi derivanti da malfunzionamenti o guasti tecnici, trattandosi di accadimenti che, ancorché eccezionali, ricadono nel perimetro del rischio che l'imprenditore è tenuto a governare.

2. CHI RISPONDE ALL'INTERNO DELL'IMPRESA?

IL PRINCIPIO DI EFFETTIVITÀ

Rispondono, in prima battuta, i soggetti apicali: legale rappresentante e – più in generale – i componenti dell'organo gestorio. Opera però, anche in materia ambientale, il principio di effettività, in forza del quale la responsabilità non discende dalla mera carica rivestita, bensì dall'esercizio concreto dei poteri a essa correlati.

Da tale principio derivano due conseguenze speculari. Per un verso, possono essere chiamati a rispondere – in una logica di ampliamento del perimetro della responsabilità – anche i gestori “di fatto”, ossia coloro che, pur privi di investitura formale, esercitano in concreto poteri di direzione e controllo. Per altro verso, la sola titolarità formale di una posizione di vertice non basta a fondare automaticamente una responsabilità – a titolo oggettivo – per qualsiasi violazione verificatasi nel contesto aziendale.

Il criterio dell'effettività si proietta, inoltre, lungo la filiera della gestione dei rifiuti: su chi li conferisca a terzi permane l'onere di accertare la sussistenza dei prescritti titoli abilitativi e l'adeguatezza tecnico-organizzativa dell'affidatario, a pena di responsabilità per *culpa in eligendo* ovvero *in vigilando*.

3. QUALI SONO LE FIGURE GESTORIE “TIPIZZATE” DALLA DISCIPLINA AMBIENTALE?

Accanto al legale rappresentante, la normativa di settore identifica una serie di figure tecniche su cui si concentrano specifici obblighi penalmente presidiati.

Il gestore AIA. Per le installazioni soggette ad Autorizzazione Integrata Ambientale, il “gestore” – chi detiene o conduce l'impianto, ovvero dispone del potere economico determinante sull'esercizio tecnico – risponde dell'inosservanza delle prescrizioni del titolo autorizzativo. Da tale figura va distinto il referente IPPC, mero interlocutore nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, privo di poteri impeditivi, la cui presenza non solleva il gestore dalla propria responsabilità.

Il responsabile tecnico dell'Albo nazionale gestori ambientali. Le imprese iscritte all'Albo (art. 212 TUA) sono tenute a designare, a pena di improcedibilità, un responsabile tecnico in

possesto di adeguati requisiti di competenza, incaricato di presidiare la corretta gestione dei rifiuti e il rispetto della normativa di settore. Secondo un recente orientamento di legittimità, tale figura è investita di una vera e propria posizione di garanzia e può rispondere, al pari del legale rappresentante, dei reati connessi al ciclo dei rifiuti in seno all'impresa.

Il direttore tecnico degli impianti di rifiuti.

Negli stabilimenti di stoccaggio e trattamento, il direttore tecnico occupa una posizione apicale nella catena gestionale, con funzioni di raccordo con i vertici amministrativi e di coordinamento operativo: verifica i registri di carico e scarico, i codici di classificazione del rifiuto e la compatibilità con il titolo autorizzativo. L'inosservanza di tali obblighi può fondare una responsabilità di tipo attivo o omissivo.

Le figure della tracciabilità (RENTRI). Il Registro Elettronico Nazionale per la Tracciabilità dei Rifiuti, subentrato al SISTRI, contempla una pluralità di soggetti abilitati a operare nel sistema (operatore, utente, incaricato). Tale molteplicità impone di individuare, caso per caso, chi debba rispondere – in sede amministrativa o penale – degli eventuali errori od omissioni nella gestione dei flussi informativi.

Il responsabile del rischio amianto (RRA).

Designato dai proprietari e dai responsabili delle attività in cui siano presenti materiali contenenti amianto, è tenuto a predisporre e attuare il programma di controllo e manutenzione, in coordinamento con il RSPP. Pur in assenza di sanzioni specificamente dedicate, non può escludersi una sua responsabilità a titolo colposo per eventi lesivi riconducibili a condotte omissive o a erranee valutazioni.

4. QUAL È IL RUOLO DEL GESTORE NELLA DISCIPLINA SEVESO?

La disciplina "Seveso" (D. Lgs. n. 105/2015, attuativo della direttiva 2012/18/UE) regola la prevenzione degli incidenti rilevanti negli stabilimenti in cui siano presenti sostanze pericolose in quantità significative. Nell'ambito di tale sistema assume rilievo centrale la figura del gestore, definito dall'art. 3 del decreto quale la persona fisica o giuridica che gestisce o detiene lo stabilimento o l'impianto, ovvero alla quale è stato conferito un potere economico o decisionale determinante ai fini dell'esercizio tecnico dello stesso.

In capo a tale figura gravano obblighi di particolare ampiezza, quali (i) adottare ogni misura idonea a prevenire gli incidenti rilevanti

e contenerne le conseguenze; (ii) dimostrarne in qualsiasi momento l'effettiva adozione alle autorità; (iii) trasmettere notifiche e informazioni prescritte; (iv) redigere, per gli stabilimenti di soglia superiore, il rapporto di sicurezza; (v) predisporre il piano di emergenza interna.

La centralità attribuita dal legislatore a tale figura trova conferma anche sul piano sanzionatorio. Alla pluralità di obblighi posti a carico del gestore corrisponde, infatti, un autonomo apparato repressivo, previsto dall'art. 28 del D. Lgs. n. 105/2015, che configura una serie di contravvenzioni proprie volte a garantire l'effettività degli adempimenti imposti dalla disciplina di settore.

Sotto questo profilo, il gestore Seveso si distingue dalle altre figure operanti – la cui responsabilità penale si ricostruisce in via interpretativa, alla luce del principio di effettività – proprio per la presenza di un autonomo apparato sanzionatorio. L'applicazione di tali contravvenzioni resta tuttavia sussidiaria rispetto ai più gravi delitti eventualmente configurabili (quali inquinamento ambientale, disastro ambientale o reati contro la persona).

5. COME OPERA LA DELEGA DI FUNZIONI NEL SETTORE AMBIENTALE?

La delega di funzioni nasce nella materia della salute e sicurezza sul lavoro, dove è codificata all'art. 16 del D. Lgs. n. 81/2008 (T.U.S.L.), ma trova oggi pacifico riconoscimento anche in materia ambientale. Il Testo Unico Ambiente (D. Lgs. n. 152/2006) non reca infatti una disposizione corrispondente, e il vuoto è stato colmato dalla giurisprudenza di legittimità, che ne ha esteso l'operatività per via analogica (Cass. pen., Sez. III, n. 15941/2020).

A giustificare l'estensione è l'identità di ratio tra i due ambiti. In entrambi i settori, il legislatore pone obblighi penalmente sanzionati a carico di soggetti individuati *ex ante* quali garanti. La logica di fondo risponde a un principio di “prossimità” nella gestione del rischio: poiché l'elevato tecnicismo della materia rende spesso irragionevole pretendere che il vertice aziendale vi provveda in prima persona, le relative funzioni vengono affidate a chi dispone delle cognizioni operative di dettaglio necessarie a presidiarlo.

La delega, peraltro, non è mai integralmente liberatoria. In capo al delegante permane un obbligo di vigilanza “alta” sul corretto esercizio delle funzioni trasferite, la cui violazione può fondare una responsabilità a titolo di *culpa in*

eligendo o in vigilando. Restano altresì non delegabili le scelte di fondo sull'assetto e sull'indirizzo strategico dell'impresa, nucleo irriducibile della posizione di garanzia imprenditoriale. Talune attribuzioni, infine, esigono un *quid pluris* rispetto alla delega ambientale generale.

6. QUALI REQUISITI DEVE AVERE LA DELEGA PER PRODURRE IL SUO EFFETTO LIBERATORIO?

Affinché la delega possa produrre un effetto liberatorio in capo al delegante, essa deve presentare requisiti sostanzialmente analoghi a quelli previsti dall'art. 16 del D. Lgs. n. 81/2008 per la delega di funzioni in materia di sicurezza sul lavoro (Cass. pen., Sez. III, n. 30930/2024).

In particolare, la delega deve essere espressa e specifica, con una chiara individuazione delle funzioni trasferite. Al delegato devono essere attribuiti non solo i compiti, ma anche i necessari poteri decisionali e di spesa, in modo da consentirgli un effettivo esercizio delle funzioni delegate in condizioni di autonomia gestionale ed economica. Inoltre, il conferimento della delega deve risultare da un atto certo, fondato sull'organizzazione aziendale e adeguatamente conoscibile all'interno della struttura.

Sul piano soggettivo, il delegato deve possedere adeguate competenze tecniche e professionali in relazione alle funzioni attribuite. È inoltre necessario che il delegante non interferisca nell'attività del delegato e non sia a conoscenza di eventuali situazioni di inidoneità o di negligenza tali da compromettere il corretto esercizio delle funzioni delegate.

La giurisprudenza ha invece escluso che l'efficacia della delega dipenda dalle dimensioni dell'impresa. Il criterio rilevante non è quello quantitativo, ma quello della complessità organizzativa e degli obblighi da gestire. Ne consegue che la delega può essere validamente utilizzata anche nelle imprese di dimensioni ridotte, purché ricorrano i requisiti sopra indicati.

7. COME SI RIPARTISCE LA RESPONSABILITÀ NEGLI APPALTI, TRA COMMITTENTE E APPALTATORE?

Se la delega opera una ripartizione “verticale” della responsabilità all'interno dell'organizzazione, il contratto di appalto pone un problema speculare di distribuzione “orizzontale”, tra soggetti giuridicamente autonomi. Il nodo centrale è l'individuazione del “produttore” del rifiuto, figura cui la normativa ricollega gli obblighi di

classificazione, deposito, conferimento e tracciabilità.

Secondo la giurisprudenza prevalente, tale qualifica spetta all'appaltatore, in quanto soggetto che si obbliga a compiere l'opera con propria organizzazione e a proprio rischio ai sensi dell'art. 1655 c.c. È dunque su di lui che gravano, in via ordinaria, gli adempimenti ambientali connessi ai rifiuti generati nell'esecuzione dei lavori. Il committente, di regola, non risponde per il fatto dell'appaltatore. La sua responsabilità può configurarsi soltanto ove abbia concorso, a vario titolo, nell'illecita gestione dei rifiuti, ovvero abbia omesso di impedire l'evento pur essendovi tenuto.

Il discrimine è dato dal grado di ingerenza in concreto esercitata dal committente. Ove questi mantenga il controllo effettivo dei lavori e dello smaltimento, riducendo l'appaltatore a mero esecutore, integra i presupposti della riferibilità giuridica della produzione, assumendo così la veste di “produttore giuridico” e, con essa, una posizione di garanzia eventualmente condivisa con l'appaltatore ai sensi dell'art. 110 c.p. Qualora invece l'appaltatore operi in piena autonomia organizzativa – o il committente si limiti a mettere a disposizione un'area per il deposito temporaneo, senza ulteriore coinvolgimento –

nessun obbligo di vigilanza sulle sorti del rifiuto sorge in capo a quest'ultimo.

Il criterio di chiusura resta il principio di effettività: chi si atteggia a *dominus* dell'attività ne assume le conseguenze penali, a prescindere dalla veste formale del rapporto contrattuale. Va in ogni caso ricordato che l'affidamento a terzi non comporta un esonero automatico. Esso presuppone il conferimento a soggetti debitamente autorizzati e la regolare gestione documentale: segnatamente, la ricezione del formulario controfirmato nei termini prescritti ovvero, in difetto, la tempestiva comunicazione alle autorità della mancata ricezione.

8. QUALE DISCIPLINA IN RELAZIONE ALLA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA DA REATO?

Il sistema della responsabilità ambientale culmina nella responsabilità da reato degli enti, dal momento che numerose fattispecie ambientali figurano tra i reati presupposto dell'art. 25-*undecies* del D. Lgs. n. 231/2001. L'ente ne risponde quando non si sia dotato di un assetto organizzativo idoneo a prevenire l'illecito, secondo una concezione normativa della colpa di organizzazione.

A tal fine non basta un modello di organizzazione, gestione e controllo generico, poiché la giurisprudenza esige un Modello “*tailor made*”, costruito su una mappatura dei rischi specifica per ciascuna fattispecie ambientale e capace di individuare con chiarezza compiti, responsabilità e presidi operativi. In questa cornice la delega non è un atto isolato, ma un tassello dell'architettura di compliance. Il modello deve infatti risultare coerente con l'organigramma effettivo, con i poteri di spesa, con le deleghe conferite e con i flussi informativi, e la sua efficace attuazione, sotto il costante monitoraggio dell'Organismo di Vigilanza, costituisce essa stessa una delle modalità con cui il delegante può assolvere il proprio obbligo di vigilanza.

Il settore ambientale sconta, però, una lacuna strutturale. A differenza della sicurezza sul lavoro, dove l'art. 30 del D. Lgs. n. 81/2008 tipizza i contenuti del modello e gli annette persino una presunzione di conformità per gli standard riconosciuti, in materia ambientale manca una “norma-bussola”. L'idoneità del modello rispetto ai reati di cui all'art. 25-*undecies* resta così rimessa per intero al vaglio - sostanziale e necessariamente *ex post* - del giudice penale. Ne deriva un maggior margine di incertezza per le imprese, cui non giova nemmeno l'adozione di un Sistema di Gestione Ambientale certificato, che può concorrere

alla strategia di prevenzione senza però fondare di per sé alcuna presunzione di idoneità.

Sarebbe perciò auspicabile, *de iure condendo*, una disposizione modellata sul citato art. 30, che fissi i requisiti minimi del modello idoneo a prevenire i reati ambientali e riconosca un valore almeno presuntivo ai sistemi di gestione conformi a standard accreditati, come la certificazione ISO 14001 o la registrazione EMAS. Un intervento di tale tenore rafforzerebbe la certezza del diritto e ridurrebbe il rischio di valutazioni giudiziali disomogenee.

CONCLUSIONI

Il quadro che emerge è quello di un sistema che affida la prevenzione del rischio ambientale a una pluralità di soggetti garanti, ma ne verifica la tenuta alla luce di un unico criterio: risponde chi esercita in concreto i poteri di gestione. Il principio di effettività si pone così a fondamento dell'intera materia, operando tanto nella ripartizione endosocietaria degli obblighi mediante la delega di funzioni, quanto in quella intersoggettiva nei rapporti di appalto, e impedendo che l'articolazione organizzativa si risolva in una frammentazione delle posizioni di garanzia.

Ciò che tuttora difetta è un ancoraggio normativo sul piano della responsabilità da reato dell'ente: una disposizione analoga all'art. 30 del D. Lgs. n. 81/2008, che predetermini i contenuti del modello organizzativo idoneo a prevenire i reati ambientali e ne sottragga il giudizio di adeguatezza alla sola valutazione, necessariamente *ex post*, del giudice penale. In assenza di tale intervento, le imprese restano esposte a un margine di incertezza strutturale circa la soglia di diligenza organizzativa sufficiente a escludere la propria responsabilità.

CONTATTI



Giuseppe Fornari
Founding Partner

g.fornari@fornarieassociati.com



Enrico Di Fiorino
Partner

e.difiorino@fornarieassociati.com



Bianca Tosato
Trainee Lawyer

b.tosato@fornarieassociati.com

Milano

Via Chiossetto 18

T: +39 0254122206

E: milano@fornarieassociati.com

Roma

Piazza di San Lorenzo in Lucina 26

T: +39 0622201000

E: roma@fornarieassociati.com

Bari

Via Principe Amedeo 25

T: +39 080 918 4280

E: bari@fornarieassociati.com

Questa pubblicazione ha lo scopo di fornire informazioni di carattere generale rispetto all'argomento trattato e non deve quindi essere considerata come un parere legale né come una disamina esaustiva di ogni aspetto relativo alla materia oggetto del documento.