

Reati ambientali: la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche

di Dario Soria (*) e Marcello Ciocia (**)

Anche i reati ambientali troveranno inclusione nel sistema previsto dal D.Lgs. n. 231/2001. Il modello organizzativo quindi dovrà tener conto anche dei rischi ambientali. Si analizza l'impatto per le aziende delle novità in corso.

La legge comunitaria 2009 ed i reati ambientali

Con la legge comunitaria 2009 il Governo è stato delegato all'introduzione, nell'ordinamento italiano, della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, ai sensi del D.Lgs. n. 231/2001, anche per la commissione dei reati ambientali.

L'Unione Europea ha previsto l'introduzione di regole comuni in materia di protezione dell'ambiente ed, altresì, la responsabilità delle persone giuridiche per i reati enunciati agli artt. 4 e 5 della direttiva.

La Direttiva adottata dall'Unione Europea si prefigge lo scopo di garantire un'efficace tutela dell'ambiente, prevedendo «*sanzioni maggiormente dissuasive per le attività che danneggiano l'ambiente, le quali generalmente provocano o possono provocare un deterioramento significativo della qualità dell'aria, compresa la stratosfera, del suolo, dell'acqua, della fauna e della flora, compresa la conservazione delle specie*», partendo dalla considerazione che l'aumento dei reati ambientali commessi in Europa, le cui conseguenze sempre più spesso si estendono al di là delle frontiere nelle quali vengono commessi, rappresenta una mi-

naccia per l'ambiente ed esige una risposta adeguata.

I reati che devono essere ricompresi negli ordinamenti nazionali e per i quali è prevista la responsabilità delle persone giuridiche sono:

- a) lo scarico, l'emissione o l'immissione illecita di un quantitativo di sostanze o radiazioni ionizzanti;
- b) le attività di gestione dei rifiuti, che provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora;
- c) la spedizione di rifiuti, qualora tale attività rientri nell'ambito dell'art. 2, paragrafo 335, del Regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, e sia effettuata in quantità non trascurabile in un'unica spedizione o in più spedizioni che risultino fra di loro connesse;
- d) l'esercizio di un impianto

L'articolo fa parte di una serie di interventi, a cura di Assocostieri Servizi, sulla tematica dei modelli organizzativi di impresa, le finalità, la loro utilità pratica e le interrelazioni con gli aspetti organizzativi e gestionali dell'impresa.

Note:

(*) Amministratore delegato Assocostieri Servizi, Avvocato, membro commissione diritto penale dell'economia, sottocommissione 231, Ordine Dottori Commercialisti ed esperti contabili di Roma; membro gruppo di studio multidisciplinare 231 della Link Campus University

(**) Auditor ambientale interno

in cui sono svolte attività pericolose o nelle quali siano depositate o utilizzate sostanze o preparazioni pericolose che provochino o possano provocare, all'esterno dell'impianto, il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora;

- e) la produzione, la lavorazione, il trattamento, l'uso, la conservazione, il deposito, il trasporto, l'importazione, l'esportazione e lo smaltimento di materiali nucleari o di altre sostanze radioattive pericolose che provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora;
- f) l'uccisione, la distruzione, il possesso o il prelievo di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie;
- g) il commercio di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette o di parti di esse o di prodotti derivati, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie;
- h) qualsiasi azione che provochi il significativo deterioramento di un habitat all'interno di un sito protetto;
- i) la produzione, l'importazione, l'esportazione, l'immissione sul mercato o l'uso di sostanze che riducono lo strato di ozono;
- l) il favoreggiamento e l'istigazione alla commissione dei reati sopra elencati.

Tali reati implicano la responsabilità delle persone giuridiche, laddove siano commessi a vantaggio di tali soggetti, da chi detenga una posizione preminente in seno alla propria organizzazione (in forza di formale potere di rappresentanza, ovvero della sostanziale capacità decisionale e di controllo, ovvero ancora, in quanto la carenza di sorveglianza o controllo da parte di tali soggetti sui sottoposti abbia reso possibile la commissione del reato da parte di questi ultimi).

Applicazione attuale del D.Lgs. 231/2001 in campo ambientale

In campo ambientale, attualmente, sono pre-

viste nell'ordinamento italiano alcune forme di responsabilità in capo all'organizzazione che si aggiungono alla responsabilità personale del soggetto che commette materialmente l'illecito. Volendo menzionare solo quelle per così dire «specifiche», il Testo Unico Ambientale agli artt. 300 e seguenti, disciplinanti le norme in materia di danno ambientale, prevede la responsabilità, nelle operazioni di prevenzione, precauzione o ripristino ambientale, dei soggetti destinatari delle autorizzazioni in caso di illeciti (anche penali) ambientali da parte di soggetti che agiscano nell'interesse dell'impresa.

La disciplina del danno ambientale tuttavia non è riconducibile ai principi del D.Lgs. n. 231/2001 in quanto:

- gli illeciti cui le norme fanno riferimento hanno natura non esclusivamente penale;
- ha natura risarcitoria nei confronti dello Stato per quanto riguarda i costi sostenuti dallo stesso nelle misure di precauzione, prevenzione o ripristino ambientale, ma non prevede l'irrogazione di sanzioni afflittive pecuniarie o interdittive ex D.Lgs. 231/2001;
- non prevede l'adozione di modelli organizzativi idonei alla prevenzione dei reati come esimente da tale responsabilità.

I vari interventi normativi in campo ambientale hanno sicuramente introdotto diverse forme di corresponsabilità delle imprese nelle vicende che riguardano violazioni di norme di carattere ambientale.

Con la prossima attuazione della Direttiva si assisterà ad un ulteriore inasprimento delle pene sia nei confronti delle persone fisiche che commettano reati ambientali, che delle persone giuridiche nel cui interesse o vantaggio i reati ambientali sono commessi.

Impatti organizzativo-gestionali dell'adozione del modello 231 per i reati ambientali

Il sistema previsto dalla Direttiva è rivolto direttamente alle persone giuridiche: infatti, gli artt. 6 e 7 (1) della stessa prevedono l'in-

Nota:

(1) Cfr. art. 7: «Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone giuridiche dichiarate responsabili di un reato ai sensi dell'articolo 6 siano passibili di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive».

trodotto di un regime di responsabilità e di sanzioni adeguate e dissuasive, allorché si considerino responsabili penalmente le persone che ricoprono un ruolo di vertice al loro interno (potere di rappresentanza, potere di decisione, potere di esercitare un controllo) o qualora il reato sia commesso da un sottoposto all'altrui controllo e vigilanza.

Presto le aziende potrebbero trovarsi davanti all'eventualità di valutare la possibilità di adottare al loro interno un modello di organizzazione per la prevenzione dei reati ambientali o di integrare a tale scopo il modello organizzativo eventualmente già esistente.

In questa sede si vuole esaminare, con un approccio pratico, la possibile applicazione alle organizzazioni di un modello organizzativo per la prevenzione delle tipologie di reati ambientali indicati nella Direttiva, cercando di individuare un ventaglio di azioni che possono essere adottate. Naturalmente quanto in seguito descritto non potrà mai essere esaustivo in quanto ogni organizzazione ha caratteristiche peculiari (dipendenti da vari fattori quali il settore di appartenenza, la dimensione aziendale, il contesto territoriale, le vicende pregresse, ecc.), per le quali l'adozione del modello può o meno prevedere particolari misure da intraprendere.

Il D.Lgs. n. 231/2001 fornisce, in termini generali, gli elementi essenziali per un modello organizzativo idoneo alla prevenzione dei reati. Sulla base di tali indicazioni, contenute agli artt. 6 e 7 del Decreto, è possibile ipotizzare quali possano essere le fasi concettuali che un'azienda potrebbe seguire se decidesse di adottare un modello organizzativo per la prevenzione dei reati ambientali.

Analisi dei rischi

Una prima fase, come previsto dal Decreto, è quella dell'analisi dei rischi legati alla commissione dei reati. Gli aspetti principali di cui tener conto nell'individuazione delle aree di rischio in campo ambientale possono essere desunti partendo dalle tipologie di reati individuate nella Direttiva. In particolare, sarebbe opportuno focalizzare l'attenzione sui seguenti punti:

– contesto territoriale nel quale è inserito l'insediamento produttivo (geomorfologico, climatico, ecc.), ponendo attenzione sull'e-

ventuale presenza di aree naturali protette nelle vicinanze dell'azienda;

– aspetti autorizzativi relativi ai punti di emissione, immissione o scarico di sostanze inquinanti o radiazioni ionizzanti, eventuali limiti di concentrazione degli inquinanti negli stessi ed obblighi di monitoraggio e comunicazione;

– gestione dei rifiuti, tenendo conto che in alcuni casi il produttore di rifiuti può essere ritenuto corresponsabile di una illecita gestione di rifiuti posta in essere da parte di aziende terze;

– presenza e/o movimentazione di sostanze pericolose in azienda, leggi applicabili (ad esempio il D.Lgs. 334/99, c.d. «Seveso Bis») che possano incidere sulla gestione delle stesse;

– utilizzo o produzione di sostanze/scarti radioattivi e pericolosi;

– eventuale utilizzo di sostanze lesive per l'ozono (ad esempio vecchi impianti di refrigerazione).

La Tavola 1 fornisce una lista di possibili elementi da considerare in una prima fase di valutazione dei rischi legati all'ambiente. Alla fine dell'analisi è possibile individuare, sulla base delle valutazioni effettuate, le aree

Tavola 1 - Valutazione dei rischi ambientali

ANALISI DEL RISCHIO-REATO AMBIENTALE MACROAREE DI INDAGINE	
Contesto territoriale	
1.	Inquadramento urbanistico
2.	Inquadramento naturale-paesaggistico
3.	Quadro geomorfologico-idrografico
4.	Quadro climatico
Analisi dell'organizzazione aziendale	
1.	Area commerciale
2.	Area produttiva
3.	Area approvvigionamenti
4.	Area amministrativa
.....	
Analisi delle prescrizioni legislative applicabili	
1.	Emissioni di radiazioni ionizzanti
2.	Scarichi idrici
3.	Emissioni in atmosfera
4.	Suolo e sottosuolo
5.	Gestione dei rifiuti
6.	Emissioni rumorose
7.	Gas lesivi per l'ozono
8.	Utilizzo di sostanze pericolose
9.	Rischio di incidente rilevante
10.	Trasporto di merci pericolose
11.	Prevenzione incendi

aziendali nelle quali intervenire e che maggiormente necessitano di interventi di tipo tecnico o organizzativo.

Codice Etico

Per quanto riguarda l'applicazione del Modello, sarà necessaria innanzitutto l'adozione di un Codice di comportamento ambientale, con il quale l'azienda sancisce il proprio impegno nel rispetto dell'ambiente e delle leggi in materia di protezione ambientali applicabili alla propria realtà, indicando i principi sui quali avverrà la gestione degli aspetti legati all'ambiente. Se si è già provveduto a predisporre un Codice Etico è possibile integrarlo inserendo una sezione dedicata all'ambiente.

Protocolli

In una fase successiva, il Decreto stabilisce la previsione di protocolli «*diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni*», al fine di gestire i rischi individuati nella precedente fase di valutazione, coerentemente con i principi sanciti nel Codice etico. I protocolli sono delle regole generali di comportamento, condivise all'interno dell'azienda, che stabiliscono i binari entro i quali possono agire i vari attori della vita aziendale. È importante sottolineare come l'adozione dei protocolli non possa prescindere dalla fase di analisi e valutazione dei rischi, essendo essenziale stabilire regole per il controllo delle sole aree a rischio, allo scopo di evitare una produzione troppo copiosa di documenti, che potrebbe inficiare l'efficacia stessa del Modello.

Organizzazione e funzioni

L'organizzazione e l'adeguamento dell'azienda al modello adottato è sicuramente una fase cruciale, nella quale si può determinare la creazione di nuove funzioni aziendali, l'assegnazione di nuovi compiti e nuove responsabilità in capo al personale.

Per la gestione operativa ambientale potrebbe essere utile l'individuazione di una funzione aziendale, dotandola eventualmente di un budget per affrontare situazioni di emergenza, con il compito e la responsabilità di coordinare il personale coinvolto nelle operazioni di gestione e prevenzione dei rischi ambientali. La funzione sarà di fondamentale importanza inoltre allo scopo di assegnare i compiti ed i ruoli degli addetti alla

gestione ed al controllo dei rischi ambientali e di coinvolgere le varie aree aziendali nell'implementazione del modello.

Controlli e monitoraggio

A presidio dei rischi ambientali l'azienda può prevedere programmi per il monitoraggio delle prestazioni (ad esempio, analisi periodiche dei scarichi, emissioni ed immissioni puntuali) in modo da comprendere il funzionamento dei sistemi di prevenzione presenti nello stabilimento e poter intervenire tempestivamente in occasione di eventi (guasti agli impianti, sversamenti, ecc.) che possono determinare la commissione di reati ambientali per i quali l'impresa può essere chiamata a rispondere in sede penale con la propria responsabilità amministrativa. A tal fine potrebbe essere utile fissare dei valori-soglia nelle concentrazioni di inquinanti nelle acque o nell'aria, al superamento dei quali è possibile prevedere interventi per ripristinare i valori ritenuti accettabili.

Per quanto riguarda i rifiuti prodotti, l'organizzazione della gestione degli stessi può prevedere una revisione interna dei metodi di raccolta, stoccaggio, separazione, ecc. ed adempimenti consistenti nella verifica delle autorizzazioni dei soggetti cui affidare i propri rifiuti, nella corretta gestione dei formulari, nelle comunicazioni obbligatorie agli enti nei tempi previsti dalla legge.

Per rendere efficaci il controllo ed il monitoraggio ambientale, sarebbe opportuno inoltre creare un apposito registro di tutte le prescrizioni legali ambientali applicabili all'azienda, da aggiornare in maniera continua, con lo scopo di conoscere e poter sapere in qualsiasi momento quali sono gli obblighi, i limiti ed i divieti cui sottostare, e poter meglio pianificare la gestione degli adempimenti imposti dalla legge. Si veda in merito quanto proposto nella Tavola 2.

Formazione del personale

Allo scopo di garantire efficacia al sistema posto in essere le competenze e la sensibilità del personale sono essenziali. Per questo motivo potrebbe essere opportuna un'analisi approfondita delle competenze delle risorse umane e di quelle richieste per lo svolgimento delle nuove funzioni. Partendo da quest'analisi è possibile pianificare al meglio la for-

mazione da erogare per colmare eventuali carenze riscontrate. Accanto ad una pianificazione delle attività formative è inoltre necessario prevedere strumenti per valutare l'efficacia della formazione erogata ed il trasferimento sul lavoro delle competenze trasmesse ai dipendenti, in modo da poter intervenire in caso di eventuali mancanze nei loro comportamenti.

Comunicazioni

Aspetto fondamentale è altresì quello della gestione delle comunicazioni interne ed esterne.

Essendo la comunicazione interna un elemento essenziale per il successo del modello organizzativo, sarebbe opportuno a tal proposito prevedere pratiche per la gestione e la documentazione della stessa, con la predisposizione di chiari flussi informativi e di reporting, preferibilmente proceduralizzati, collegati soprattutto alla prevenzione e gestione di situazioni di emergenza.

Anche pratiche di gestione delle comunicazioni con l'esterno, soprattutto con le Autorità di vigilanza in materia ambientale, sarebbero auspicabili per diversi ordini di ragioni. In primo luogo, sarebbe opportuno scadenziare tutti gli obblighi di comunicazione previsti per legge; in secondo luogo è necessario conoscere e aggiornare le procedure di comunicazione verso gli enti pubblici in occasione di eventi imprevisti e/o imprevedibili.

Organismo di Vigilanza

Come previsto all'art. 6 del Decreto, per godere dell'esimente è necessario definire adeguati poteri e risorse anche in capo all'Organismo di Vigilanza, prevedendo l'inserimento nell'organico di una persona dotata di particolari competenze in campo ambientale, adeguati flussi informativi nei confronti dell'OdV (ad esempio risultati delle analisi, gestione di situazioni di anomalia, esiti di con-

trolli da parte di Autorità di vigilanza, ecc.) e la possibilità per lo stesso di eseguire verifiche sull'efficienza del modello nella prevenzione di reati ambientali, coordinandole con eventuali altre verifiche periodiche pianificate dalla direzione aziendale per la valutazione dell'efficacia del modello.

Sistema disciplinare

Infine, l'introduzione o l'integrazione di un sistema disciplinare idoneo a garantire il rispetto dei protocolli adottati dall'azienda costituisce parte essenziale per la completezza del modello.

Conclusioni

Da uno sguardo all'evoluzione avvenuta negli ultimi anni nella politica ambientale nazionale e soprattutto comunitaria, la prospettiva di un futuro irrigidimento delle norme ed un inasprimento delle pene per i reati ambientali trova un fondamento nei sempre maggiori pericoli che l'uomo crea all'incolumità dell'ambiente e della propria salute.

Gli strumenti messi in campo per la tutela dell'ambiente sono stati molteplici, tuttavia, si è reso necessario un impegno sempre maggiore, con l'adozione di misure (strumenti negoziali, norme a carattere volontario, incentivi, ecc.) sempre più variegate, frutto di studi e ricerche continue.

Con gli ultimi provvedimenti normativi, il legislatore comunitario ha ritenuto opportuno introdurre un ulteriore strumento per garantire una maggiore protezione dell'ambiente, colpendo quelle organizzazioni che, con dolo o per grave negligenza (v. considerando n. 3 e art. 7 della Direttiva), con comportamenti illeciti posti in essere nel loro interesse o vantaggio, possono creare danni anche irreversibili alle persone ed alle risorse naturali. Di conseguenza si prospetta, come visto nella Direttiva 2008/99 CE e nella Legge Comunitaria 2009, l'introduzione, in aggiunta alla

Tavola 2 - Registro delle prescrizioni

PRESCRIZIONI LEGALI APPLICABILI			
Area	Adempimento	Scadenza	Rif. Normativo

responsabilità penale dell'autore materiale del reato, anche quella della società, se dalla commissione del reato la stessa ha tratto un vantaggio. A breve quindi troveranno ingresso, nel nostro sistema di responsabilità amministrativa ex D.Lgs. n. 231/2001, i reati di tipo ambientale.

Dal punto di vista imprenditoriale ciò comporta da un lato un'estrema attenzione al presidio delle aree di rischio ambientale e di quelle relative alla sicurezza, nonché alla necessità di modificare parzialmente la filosofia dei modelli 231.

L'integrazione delle future fattispecie di reati ambientali nell'elenco previsti dal D.Lgs. n. 231/2001 renderà, infatti, necessaria l'integrazione del modello di organizzazione, gestione e controllo con l'assetto organizzativo esistente in azienda, e con un sistema di protocolli necessari ad assicurare l'effettivo presidio al fine di minimizzare i rischi collegati all'ambiente.

In tale contesto, si discute della possibilità per le aziende in possesso di sistemi di gestione ambientale conformi agli standard riconosciuti a livello internazionale che, analogamente a quanto già previsto dall'art. 30 del T.U. sulla sicurezza (2), con l'introduzione dei reati ambientali nel D.Lgs. 231/2001 possa essere prevista la conformità, per le parti corrispondenti, del modello organizzativo (relativamente alla prevenzione dei reati ambientali) per le organizzazioni dotate di un Sistema di Gestione Ambientale certificato ISO 14001 da un verificatore accreditato Accredia o registrate secondo il Regolamento EMAS. Tali imprese, potrebbero trovare minori difficoltà e criticità nell'adozione del modello, avendo già predisposto l'organizzazione interna secondo i principi contenuti nella norma EMAS o nello standard ISO 14001, che prevedono l'individuazione degli aspetti ambientali e delle leggi applicabili, la chiara definizione di ruoli e responsabilità, il miglioramento della competenza del personale, la documentazione dell'attività svolta ed il controllo e rispetto delle procedure aziendali.

Si è anche avanzata la proposta di far «certificare» il modello organizzativo da soggetti accreditati con conseguenze come l'onere della prova a carico del p.m. o addirittura la presunzione assoluta di idoneità del modello in caso di certificazione (salva ovvia-

mente la prova dell'efficace funzionamento del medesimo).

Certo la conformità ai codici di comportamento delle associazioni di cui all'art. 6 del decreto e l'adozione di sistemi di gestione ambientali interni non può che essere vista con favore.

Sicuramente essa, e ancora meno la possibile «certificazione» del modello che si presenta contraria alla logica della previsione e giustificata più da ragioni commerciali e che di effettiva utilità, non potrà essere considerata equivalente alla progettazione e successiva esecuzione di un modello organizzativo conforme ai principi del Decreto, in quanto il sistema di gestione ambientale dovrà essere integrato con quanto richiesto dal Decreto agli artt. 6 e 7. Questo comporta la necessità di un coordinamento tra la politica ambientale ed il codice etico aziendale, l'introduzione ed integrazione con il sistema dell'OdV e l'attribuzione dei relativi poteri di controllo - la presenza dell'Organismo avrà certo un peso nella programmazione delle verifiche interne ed in sede riesame del sistema stesso - nonché la progettazione dei flussi informativi in entrata ed in uscita dello stesso Organismo e l'introduzione di un sistema disciplinare per le violazioni delle norme di carattere ambientale adottate dall'organizzazione. Tutti questi aspetti suggeriscono un'introduzione necessariamente *cum grano salis* di strumenti volontari di certificazione ed altrettanta cautela nel ricorso ad automatiche inclusioni od esclusioni, nonché a meccanismi di attestazione o certificazione dei modelli 231 che, lungi da rappresentare una facile ancora di salvezza per le imprese, potrebbero, se non correttamente attuati, creare difficoltà operative ed un contrasto con la filosofia del D.Lgs. n. 231/2001.

Nota:

(2) In base al comma 5 dell'articolo 30 D.Lgs. 81/2008: «In sede di prima applicazione, i modelli di organizzazione aziendale definiti conformemente alle Linee guida UNILNAIL per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) del 28 settembre 2001 o al British Standard OHSAS 18001:2007 si presumono conformi ai requisiti di cui al presente articolo per le parti corrispondenti. Agli stessi fini ulteriori modelli di organizzazione e gestione aziendale possono essere indicati dalla Commissione di cui all'articolo 6».