

L'ASSONIME critica l'impostazione dei reati ambientali

di **Andrea Quaranta**

La recente vicenda che vede coinvolta l'ILVA di Taranto è solo uno degli emblemi, l'ultimo in ordine cronologico, non solo del "modo" di (non) fare politica ambientale del nostro Paese, ma anche del ruolo di supplenza svolto dal giudice nella tutela dell'ambiente rispetto a forme di inquinamento (non solo) atmosferico e, infine, della passiva rassegnazione con la quale – secondo una sbagliata logica della sterile contrapposizione – i cittadini si riducono a scegliere fra diritto al lavoro e tutela della salute e della salubrità dell'ambiente.

Soltanto pochi anni fa, in una *bella* sentenza del Tribunale di Rovigo-Sezione di Adria, il giudice – nel condannare i vertici dell'ENEL in relazione ai reati di getto pericoloso di cose (art. 674 c.p.), di danneggiamento aggravato (art. 635 c.p.) e peggioramento temporaneo delle emissioni (artt. 13, comma 5 e 25, comma 7, del DPR n. 203/88) – ha sottolineato l'incapacità del "sistema" di far fronte alla drammatica complessità dei problemi, derivanti dall'inquinamento atmosferico, inerenti la tutela della salute dell'uomo e dell'ambiente. Un *sistema* che è reso ancora più complicato dalle "grandi distanze" fra gli interessi delle rilevanti entità economiche e politiche, da un lato, e quelli dei singoli cittadini dall'altro che, in un processo di tali dimensioni, rendono ancora più evidente l'*incomunicabilità* fra le posizioni contrapposte e "la sproporzione fra le capacità di attività degli uni e degli altri, che si muovono secondo logiche e in contesti diversi e – appunto – *incomunicabili* [...] Ma in questo processo la distanza e l'*incomunicabilità* emergono non solo fra le posizioni contrapposte ma anche all'interno delle singole posizioni astrattamente coincidenti. I cittadini danneggiati o preoccupati dall'attività del colosso industriale sentono quest'ultimo come lontano, a volte come nemico. Ma non minore è la distanza fra i vertici dell'industria e i suoi dirigenti e dipendenti locali, che non hanno accesso alle scelte aziendali che produrranno effetti nella realtà locale né di fatto riescono a gestire i risvolti non strettamente tecnici delle vicende. Una volta superata la formale unitarietà della difesa (della difesa appunto di quella entità indistinta che nel processo è chiamato ENEL) la posizione dei direttori di centrale è sembrata più che mai diversa e separata da quella degli amministratori. Dall'altra parte le istituzioni (enti locali, associazioni private ecc.) che avrebbero dovuto rappresentare e sostenere negli anni e nel confronto con ENEL i cittadini – istituzioni che pure sono state in gran parte presenti nel processo costituendosi parte civile – nel corso della vicenda hanno più volte dimostrato inerzia, timore, incapacità:

tanto che la loro passività oggettivamente ha favorito gli interessi contrapposti a quelli dei cittadini che dovevano rappresentare”.

Tale mancanza di dialogo è suggellata dall’amara constatazione “di come la perdurante accettazione sociale, politica ed economica di grandi siti inquinati in ragione della salvaguardia del posto di lavoro¹ sia stata ingannevole e si sia svelata, nel tempo, come un compromesso sbagliato [...] ed abbia distorto la realtà creando una situazione di grave connivenza tra controllore e controllato, quasi una perversa simbiosi, tale da allentare qualsiasi forma efficiente di monitoraggio ambientale”.

Il perdurante caos normativo e l’obsolescenza dei suoi strumenti, l’assoluta incomunicabilità fra posizioni contrapposte, unite alla mancanza di una seria politica energetica, hanno, quindi, creato un clima di assoluta incertezza, cui il Giudice tenta di porre rimedio “come può”, con gli strumenti a sua disposizione.

A Taranto il procedimento è appena iniziato, ma già si intravedono i sintomi dello stesso modus cogitandi...

Come cercare, allora, di far convivere due esigenze contrapposte e in apparenza divergenti come quella della tutela della salute (e della salubrità dell’ambiente), dal un lato, e quella della difesa del posto del lavoro – dietro la quale si cela quella della libertà economica a priori – dall’altro?

Nelle pagine della rivista pubblicato online da IPSOA (Il quotidiano IPSOA – Professionalità quotidiana) si è parlato in più occasioni dell’introduzione, all’interno del DLGS n. 231/01, dei c.d. “reati ambientali”, e si è sottolineato che, nonostante il mancato completo riordino dei reati ambientali presupposto della responsabilità degli enti, e la non obbligatorietà dell’adozione di modelli organizzativi idonei alla ragionevole prevenzione del rischio reato, la novità legislativa costringerà in qualche misura le imprese a valutare attentamente la necessità di progettare, o meno, (anche) le modalità di gestione del rischio ambientale. Ma non è ancora sufficiente.

A distanza di quasi un anno dall’entrata in vigore del nuovo sistema, ASSONIME, con la circolare n. 15 del 28 maggio 2012, ha “fatto il punto” della situazione, senza lesinare critiche al “sistema” introdotto dopo quasi due lustri di colpevole ritardo.

Dopo una prima parte, volta a descrivere le novità introdotte in materia con grande (ed ingiustificabile) ritardo dal DLGS n. 121/11, la circolare ha sottolineato che “il rilievo che

¹ *“E’ innegabile che la necessità di tutelare una fonte di lavoro così importante, che ne fa uno dei siti produttivi più importanti della provincia, non può lasciare indifferenti gli amministratori. Certamente e in un certo senso comprensibilmente vi era nei confronti degli interessi di un colosso come ENEL maggiore attenzione, per favorire la permanenza delle possibilità occupazionali. Succede dunque che coloro che a livello politico-istituzionale avrebbero la responsabilità di attivare o sollecitare i controlli e di porsi come controparti dell’azienda, in realtà cercano di mediare senza contrapporsi”.*

gli illeciti ambientali sono spesso di natura colposa e non dolosa non è più un argomento sufficiente per sottrarli alla disciplina del DLGS n. 231/2001 [che annovera fra i reati presupposto anche quelli, colposi, relativi alla sicurezza sul lavoro]”, dato che, peraltro, “anche prima [dell’entrata in vigore del DLGS n. 121/11] si era sostenuta l’applicabilità del DLGS n.231/2001 agli illeciti ambientali sulla base di una norma del Testo unico in materia di ambiente (DLGS 3 aprile 2006, n. 152) che, in relazione al (solo) divieto di abbandono e deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo, afferma la responsabilità solidale della persona giuridica qualora la responsabilità del fatto illecito sia imputabile ad amministratori o rappresentanti dell’ente, secondo le previsioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni (articolo 192, comma 4, Tu Ambiente)”.

Dal momento che, tuttavia, la giurisprudenza non ha ritenuto sufficiente tale previsione per estendere all’ente la responsabilità per gli illeciti ambientali connessi all’esercizio dell’impresa, e che, nonostante la netta presa di posizione della dottrina – che suggeriva di interpretare il rinvio delle norme ambientali al sistema previsto dal DLGS n. 231/2001 per attribuire all’ente la responsabilità civile e non quella amministrativa o da reato, e si augurava che l’intervento riformatore potesse riordinare la normativa e delineare con maggiore puntualità la struttura degli illeciti ambientali – il DLGS n. 121/11 non ha realizzato l’obiettivo di riformare la materia, l’ASSONIME ha ritenuto necessario verificare il grado di attuazione della direttiva 2009/99/CE sulla tutela penale dell’ambiente – che richiedeva agli Stati Membri di prevedere anche la responsabilità delle persone giuridiche, quando gli illeciti vengono commessi con dolo o grave negligenza – e quale sia, in ultima analisi, l’impatto che quest’ulteriore estensione della responsabilità da reato degli enti ha sull’organizzazione delle società interessate.

Forti (ed inevitabili) le critiche dell’Associazione dovute alla scelta dei criteri volti a *selezionare* i reati presupposto, che ricomprendono molti reati di natura formale ed escludono fattispecie come il disastro ambientale riconducibili agli artt. 434 e 449 del c.p.; l’abbandono ed il deposito incontrollato di rifiuti; le violazioni inerenti ai criteri di accettabilità dei rifiuti in discarica; la condizione di impianti di incenerimento di rifiuti; le attività di gestione di rifiuti regolamentate da altre discipline di settore.

Una scelta minimalista e nello stesso tempo eccessiva – sottolinea l’ASSONIME – perché *“la legge delega, in aderenza alle direttive comunitarie che ha inteso recepire, aveva selezionato come rilevanti per la responsabilità delle persone giuridiche reati correlati ad effettive situazioni di danno o di pericolo”.*

Le critiche hanno riguardato anche il sistema sanzionatorio, in relazione al quale l’Associazione distingue fra *impresa criminale* e *criminalità d’impresa*: la prima è orientata

alla commissione di crimini quali mezzi ordinari di esercizio dell'attività economica, mentre la seconda si genera in contesti *"geneticamente sani, come quelli dell'esercizio dell'impresa in forma collettiva, la quale tuttavia, nel perseguimento dei fini sociali, [anche in via episodica, o anche solo per negligenza] comporta non solo elevatissimi costi per la collettività in termini finanziari, ma mette in pericolo anche interessi collettivi ed individuali di diversa natura"* (F. VERGINE).

La disciplina introdotta con il DLGS n. 231/2001 – conclude l'ASSONIME – è stata dunque originariamente creata con l'obiettivo primario di contrastare la criminalità d'impresa – e non l'impresa criminale – *"prevenendo la commissione dei reati piuttosto che sanzionando l'impresa, in quanto un'adeguata organizzazione interna non appare sufficiente a impedire l'attività dell'impresa criminale. Appare difficile infatti, che un modello organizzativo, per quanto ben strutturato, possa essere efficace se è l'attività nel suo complesso ad essere illegale: se l'ente ha, per esempio, come unico scopo il traffico illecito di rifiuti, tutta la catena produttiva sarà coinvolta sistematicamente nella violazione della legge. In questi casi l'unica misura efficace può essere l'interdizione definitiva dell'attività."*

Tuttavia, la constatazione della progressiva estensione del DLGS 231/2001 anche a tipi di reati caratteristici dell'impresa criminale, dimostra che la finalità attuale del decreto è ormai tanto preventiva quanto punitiva".

L'analisi prosegue con alcune considerazioni:

- sulla *Corporate Social Responsibility* – la responsabilità sociale d'impresa, un esempio di *soft law*, dal momento che con tale espressione si fa riferimento all'*"integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate. Essere socialmente responsabili significa non solo soddisfare pienamente gli obblighi giuridici applicabili, ma anche andare al di là investendo di più nel capitale umano, nell'ambiente e nei rapporti con le altre parti interessate"* – e sul sistema delle certificazioni ISO e EMAS per elaborare un sistema di gestione ambientale (SGA), in relazione al quale la giurisprudenza ha chiarito, con un ragionamento di carattere generale che può essere esteso anche ai reati ambientali, che *"un modello di organizzazione è ispirato a diverse finalità che debbono essere perseguite congiuntamente: quella organizzativa, orientata alla mappatura e alla gestione del rischio specifico nella prevenzione del reato che si vuole evitare; quella di controllo sul sistema operativo, onde garantirne la continua verifica e l'effettività. Esso è inoltre caratterizzato dal sistema di vigilanza che, pure attraverso obblighi diretti a incanalare le informazioni verso la struttura deputata al controllo sul funzionamento*

e sull'osservanza, culmina nella previsione di sanzioni per le inottemperanze e nell'affidamento di poteri disciplinari al medesimo organismo dotato di piena autonomia";

- sui limiti del DLGS n. 121/11 posto a paragone con il Testo Unico sulla sicurezza sul lavoro che, sebbene sia precedente, *"mostra una maggiore maturità e può pertanto essere guardato dall'interprete per risolvere alcune questioni interpretative che si possono porre in materia di responsabilità di impresa e reati ambientali"*.

Il DLGS n. 81/08, infatti, ad esempio, precisa (art. 30) che il modello di organizzazione e di gestione idoneo ad avere efficacia esimente deve essere adottato e attuato assicurando un sistema aziendale per l'adempimento di tutti gli obblighi giuridici, e individua un contenuto minimo dei modelli organizzativi ritenuti idonei a prevenire i reati rilevanti, stabilendo una presunzione di conformità legale per quelli adottati conformemente alle *"linee guida UNI-INAIL per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGLS) del 28 settembre 2001 o al British Standard OHSAS 18001"*: in questo modo la normativa sulla sicurezza sul lavoro dimostra di essere attenta all'interazione efficiente tra regole di organizzazione di impresa e obblighi normativi.

Il DLGS n. 121/11, invece, nell'estendere la responsabilità amministrativa agli enti per i reati ambientali, non fa alcun riferimento alle certificazioni volontarie ambientali (Iso 14001-Emas): in sostanza, manca l'indicazione, almeno per la prima fase di applicazione della legge, delle linee guida cui uniformare i modelli di organizzazione aziendale ai fini della loro presunta idoneità a prevenire reati ambientali.

La maggiore maturità del DLGS n. 81/08 si riscontra anche nelle parti relative alle piccole aziende (nell'art. 30 del DLGS n. 81/08 si prevedevano procedure semplificate per l'adozione e l'efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza nelle piccole e medie imprese. Nel DLGS n. 121/11 non si consente alle imprese che abbiano dimostrato consapevolezza e attenzione alla normativa ambientale di potersi avvalere in campo ambientale della stessa presunzione) e in materia di deleghe di funzioni;

- sull'evoluzione giurisprudenziale, duttile strumento di spunto per redigere specifici modelli organizzativi, utile per individuare quali siano state fino ad oggi le più frequenti condotte passibili di condanna, così che si possa avere una precisa individuazione dei rischi al fine di predisporre idonee misure di prevenzione e controllo;
- sulla nozione di interesse e vantaggio;

- sull'istituto della prescrizione, strutturato non su quello della prescrizione prevista dal codice penale per le persone fisiche, (articolo 157 C.p. e ss.) quanto invece sul modello della prescrizione civilistica.

Nelle conclusioni della citata sentenza, relativa a Porto Tolle, dopo aver sottolineato l'"*inaccettabile stortura*" del nostro sistema, che pretende di "*far passare per un processo penale un periodo così vasto di inefficienze amministrative, omissioni legislative, ambiguità politiche e industriali, [...] peso quasi insostenibile per un giudice solo*", è lo stesso Giudice che riconosce di aver cercato "*l'impossibile sintesi di eventi troppo grandi e complessi*".

Ciò che, in conclusione, si vuole sottolineare è che, in mancanza di una responsabile politica preventiva, in grado di fornire strumenti adeguati, efficaci ed efficienti, la tutela della salute dell'uomo e dell'ambiente contro i fenomeni di inquinamento (non solo) atmosferico continuerà ad essere demandata ai giudici con strumenti "impropri" (art. 674 c.p., nel cit. caso di Porto Tolle), quanto meno inadeguati, che rischiano di *svuotarsi di significato*, e di rendere *ancora più flebile la risposta* ai gravi problemi relativi all'inquinamento atmosferico, il cui incremento esponenziale impone l'adozione di una serie di *misure incisive*, capaci di dare una svolta alla stasi che, di fatto, al di là dei proclami, continua a dominare l'attuale scenario normativo.

L'unica azione credibile, dopo anni di velleitarie politiche settoriali, consiste in interventi coordinati e razionali, strutturali e strutturati, sia in campo giuridico che in campo economico: una politica dell'ambiente integrata e di ampio respiro, dinamica, che sia al tempo stesso incentivante e dissuasiva, adeguata e, soprattutto, effettivamente operativa, capace di dare, finalmente, una seria e concreta risposta all'esigenza di tutela della salute e dell'ambiente, troppo a lungo disattesa.

Più che di obbligatorietà di non meglio precisati modelli, dunque, forse occorrerebbe una risposta più autorevole, immediata, lungimirante e responsabile da parte del legislatore: diversamente, il rischio è quello di continuare a parlare di aria fritta (e inquinata)...

Articolo tratto da "Il quotidiano IPSOA – Professionalità quotidiana"