

L'applicazione della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche ai reati ambientali

di **Dario Soria**¹ e **Marcello Ciocia**²

Il presente articolo tratta degli sviluppi normativi in tema di protezione ambientale, alla luce dell'emanazione della legge Comunitaria 2009, focalizzando l'attenzione sull'allargamento del regime di responsabilità amministrativa delle imprese, ai sensi del D.lgs. 231/2001, anche alla commissione di reati ambientali.

L'attuale ambito di applicazione della responsabilità delle persone giuridiche ex D.Lgs. n. 231/2001

Il D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231 - Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica³ (G.U. n. 140 del 19 giugno 2001 ed in vigore dal 4 luglio 2001) ha introdotto, in attuazione della delega contenuta nella legge 29 settembre 2000, n. 300, art. 11 ed in esecuzione delle convenzioni e accordi internazionali sulla lotta alla corruzione e alle frodi in ambito comunitario la disciplina della responsabilità "penale"⁴ delle persone giuridiche.

La previsione dell'art. 27 della Costituzione per il quale in omaggio all'antico brocardo "*societas delinquere non potest*" la responsabilità penale è strettamente personale ha

¹ 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.

² Dottore in economia, auditor ambientale interno. Sebbene il contributo sia il frutto del confronto tra i due autori, sono prevalentemente attribuibili a Dario Soria i paragrafi 2, 3 e 5 ed a Marcello Ciocia i paragrafi 1 e 4.

³ In base al chiarimento interpretativo di cui alla pronuncia di Cass. pen., sez. III, n. 28699 del 21 luglio 2010, «sono esonerati dall'applicazione del D.Lgs. n. 231/2001... soltanto lo Stato, gli enti pubblici territoriali, gli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale e gli altri enti pubblici non economici... la natura pubblicistica di un ente e` condizione necessaria, ma non sufficiente, all'esonero dalla disciplina in discorso, dovendo altresì concorrere la condizione che l'ente medesimo non svolga attività economica». Sul tema, peraltro di grande attualità, la recente sentenza della corte di Cassazione Penale, sez. II, n. 234 del 10 gennaio 2011 ha previsto che, «l'attribuzione di funzioni di rilevanza costituzionale, quali sono riconosciute agli enti pubblici territoriali, come i comuni, non possono tralasciamente essere riconosciute a soggetti che hanno la struttura di una società per azioni, in cui la funzione di realizzare un utile economico, è comunque un dato caratterizzante la loro costituzione. Una conclusione diversa porterebbe all'inaccettabile conclusione, sicuramente al di fuori sia della volontà del legislatore delegante che del legislatore delegato, di escludere dall'ambito di applicazione della disciplina in esame un numero pressoché illimitato di enti operanti non solo nel settore dello smaltimento dei rifiuti, e quindi con attività in cui viene in rilievo, come interesse diffuso, il diritto alla salute e all'ambiente, ma anche là dove viene in rilievo quello all'informazione, alla sicurezza antinfortunistica, all'igiene del lavoro, alla tutela del patrimonio storico e artistico, all'istruzione e alla ricerca scientifica, in sostanza in tutti i casi in cui vengono ad essere coinvolti, seppur indirettamente, dall'attività degli enti interessati, i valori costituzionali di cui alla parte prima della Costituzione». Per un approfondimento sul tema che ha prefigurato quanto, poi, statuito dalla suprema Corte cfr. D. Soria, C. Troccoli "Le società a partecipazione pubblica e la clausola di esclusione di cui al comma 3, dell'art.1 del d.lgs. 231/2001" in Telos, n. 25/2010

⁴ Sulla qualificazione di tale responsabilità come penale cfr. tra gli altri Pecorella: "Societas delinquere potest" in Riv. Giur. Lav., 1977, IV, 365; e quanto evidenziato in "Responsabilità penale delle persone giuridiche", a cura di A. Giarda, E. M. Mancuso, G. Spangher, G. Varraso, Ipsa, 2007.

fatto sì che nel nostro ordinamento, a differenza di altre nazioni⁵, mancasse, per esplicita scelta del legislatore, una responsabilità delle persone giuridiche. Non a caso in questa sede si assiste ad un tentativo di consentire l'ingresso di tale responsabilità definendola come amministrativa, anche se, dal punto di vista sia della disciplina che della procedura gli elementi costitutivi si atteggiano di fatto a quelli tipici del processo penale, in un difficile tentativo di contemperare le caratteristiche di entrambi i sistemi, amministrativo e penale, senza scontrarsi direttamente con il principio di diritto sopra ricordato.

Neppure, peraltro, è possibile immaginare una ricostruzione della responsabilità dell'Ente sul modello di quella di cui alla legge 689/1981 che prevede, in via sussidiaria, la responsabilità della persona giuridica per le sole sanzioni amministrative pecuniarie dovute dall'autore delle violazioni amministrative.

La responsabilità prevista del decreto 231 si configura, infatti, come applicabile in via autonoma e diretta in capo all'ente. Essa presuppone, peraltro, l'interesse o vantaggio dell'ente e presenta l'esimente legata alla presenza di modelli organizzativi idonei che è del tutto sconosciuta alle violazioni amministrative.

Il D.Lgs. n. 231/2001 attualmente si applica solo ai cd. reati presupposto (nessuno dei quali di stampo ambientale), che nella vigente formulazione sono quelli della tabella seguente:

⁵ Molti ordinamenti di Paesi UE conoscono un regime di " *responsabilità penale*" per società ed enti. Tra i più rilevanti si segnalano in maniera non esaustiva i seguenti:

- nel Regno Unito il regime di responsabilità delle persone giuridiche risale al 1897 (con l'emanazione del *Summary Jurisdiction Act*) ed è basato sul principio di *responsabilità sussidiaria* (per il quale l'ente è responsabile delle azioni del soggetto cui ha delegato doveri previsti da statuto) e *dell'identificazione dell'Ente* (per il quale l'ente si identifica nelle azioni poste in essere dai suoi soggetti apicali) per tutte le tipologie di reato, ad esclusione di quelli commettabili solo da persone fisiche, con la sola previsione di sanzioni pecuniarie a carico delle persone giuridiche;
- nel sistema francese è prevista, a seguito dell'introduzione del nuovo Code pénal nel 1994, la responsabilità penale delle *personnes morales*, in caso di infrazioni commesse per conto loro da loro organi o rappresentanti, con la previsione di un elenco di reati-presupposto e di una varietà di sanzioni pecuniarie ed interdittive;
- nel sistema tedesco, con l'OWiG del 1969, è stato introdotto un sistema di responsabilità amministrativa per reati commessi da soggetti od organi dotati di potere di rappresentanza dell'Ente nel caso che quest'ultimo abbia o abbia potuto trarne profitto, con la previsione di sanzioni pecuniarie ed interdittive a carico dell'ente;
- nel sistema olandese, all'art. 15 del WED (*Wetop de Economische Delicten*), è sancita una responsabilità penale generale delle persone giuridiche, con criteri di imputazione dell'Ente sia di natura oggettiva, che di natura soggettiva, con la previsione di sanzioni pecuniarie e di natura risarcitoria, stigmatizzante (pubblicazione della sentenza) o strutturale.

D.lgs. 231/2001 - Elenco dei reati presupposto di cui alla sezione III	
Art. 24	Indebita percezione di erogazioni, truffa in danno dello Stato o di un ente pubblico o per il conseguimento di erogazioni pubbliche e frode informatica in danno dello stato o di un ente pubblico
Art. 24-bis	Delitti informatici e trattamento illecito di dati
Art. 24-ter	Delitti di criminalità organizzata
Art. 25	Concussione e corruzione
Art. 25-bis	Falsità in monete, in carte di pubblico credito, in valori di bollo e in strumenti o segni di riconoscimento
Art. 25-bis.1	Delitti contro l'industria e il commercio
Art. 25-ter	Reati societari
Art. 25-quater	Delitti con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico
Art. 25-quater.1	Pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili
Art. 25-quinquies	Delitti contro la personalità individuale
Art. 25-sexies	Abusi di mercato
Art. 25-septies	Omicidio colposo o lesioni gravi o gravissime commesse con violazione delle norme sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro
Art. 25-octies	Ricettazione, riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita
Art. 25-novies	Delitti in materia di violazione del diritto d'autore
Art. 25-novies	Induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria

La responsabilità dell'ente si configura come fattispecie autonoma derivante da un illecito amministrativo proprio in quanto connesso a carenze organizzative.

Esso sussiste anche quando l'autore del reato non sia stato identificato o non sia imputabile oppure il reato si sia estinto per una causa diversa dall'amnistia (art. 8).

La responsabilità dell'ente viene, per contro, esclusa se i soggetti in posizione apicale hanno agito nell'interesse proprio o di terzi.

Al verificarsi delle condizioni menzionate si configura una responsabilità dell'ente che coesiste con quella del soggetto attivo del reato (corresponsabilità). Per evitarla l'ente dovrebbe provare di aver adottato tutte quelle misure organizzative idonee a prevenire la commissione del reato (artt. 6 e 7): infatti, quando un reato presupposto viene commesso dai soggetti apicali poiché la loro attività è ritenuta espressione della politica d'impresa, la responsabilità dell'ente è presunta, a meno che venga fornita la prova liberatoria di cui all'art. 6. Se, per contro il reato è stato commesso da un sottoposto, si assisterà all'inversione dell'onere della prova⁶.

Le sanzioni per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato, graduate secondo la gravità della condotta criminosa e con un termine di prescrizione quinquennale, vanno dalla

⁶ In proposito si segnala la recente pronuncia della Corte di Cassazione penale, sez. VI, n. 27735 del 16 luglio 2010, in cui si legge che: «il fatto-reato commesso dal soggetto inserito nella compagine della società, in vista del perseguimento dell'interesse o del vantaggio di quest'ultima, è sicuramente qualificabile come proprio anche della persona giuridica, e ciò in forza del rapporto di immedesimazione organica che lega il primo alla seconda: la persona fisica che opera nell'ambito delle sue competenze societarie, nell'interesse dell'ente, agisce come organo e non come soggetto da questo distinto; ne' la degenerazione di tale attività funzionale in illecito penale è di ostacolo all'immedesimazione».

sanzione pecuniaria, alla sanzione interdittiva (interdizione dall'esercizio dell'attività, sospensione, revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito, divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio, esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi ed eventuale revoca di quelli già concessi, divieto di pubblicizzare beni o servizi), alla confisca ed alla pubblicazione della sentenza.

Le sanzioni interdittive sembrano essere quelle maggiormente dotate, più di quelle pecuniarie, di efficacia deterrente: per molte imprese la revoca di un'autorizzazione ha senza dubbio un costo economico maggiore di quello costituito da una sanzione pecuniaria, il cui disvalore, peraltro, è andato via via diminuendo.

Come visto poc'anzi, i reati in ordine ai quali sorge la responsabilità dell'ente sono quelli elencati dagli artt. 24 e ss. ed il loro accertamento, nonché quello di applicazione delle sanzioni amministrative, ha, come evidenziato in precedenza, caratteri prettamente penali.

Ciò è desumibile, peraltro, anche da numerose analogie con la fattispecie penale tra le quali ad esempio le autorità competenti ad istruire il procedimento ed applicare le sanzioni (che sono penali) i principi che si applicano al procedimento e le garanzie per l'ente (indubbiamente di tipo penale anch'essi).

L'applicazione attuale del Decreto Legislativo 231 in campo ambientale

Attualmente la fattispecie estensiva della responsabilità personale all'organizzazione per conto della quale si opera, ha già avuto un limitato ingresso all'interno del cosiddetto Testo Unico Ambientale⁷ laddove agli artt. 300 e seguenti, disciplinanti le norme in materia di danno ambientale, è prevista la responsabilità di soggetti destinatari di autorizzazioni negli interventi di precauzione, prevenzione o ripristino ambientale in caso di illeciti (anche penali) ambientali da parte di soggetti che agiscono nell'interesse dell'impresa.

Da un esame di tali norme è possibile osservare come in conseguenza di illeciti che provocano un danno ambientale anche potenziale, l'operatore ("la persona, fisica o giuridica, pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale avente rilevanza ambientale", v. art. 302, comma 4) è obbligato ad attivarsi per mettere in opera le misure necessarie a prevenire (art. 304, comma 1) o eventualmente contenere (art. 305, comma 1) il danno ambientale che può discendere dal comportamento illecito,

⁷ Nonostante la questione se possa parlarsi realmente di Testo Unico ambientale sia a giudizio di chi scrive da risolvere in maniera senz'altro negativa (basti pensare, tra l'altro che alcune norme disciplinanti le emissioni rumorose, contenute nella legge n. 447/1995 e nel DPCM 14/11/1997, o alla disciplina delle sostanze lesive per l'ozono, contenuta nel DPR 147/2006 che sono escluse, si utilizzerà nel seguito tale espressione per ragioni di praticità espositiva.

facendosi carico delle spese per la prevenzione o il ripristino, a seconda che sia stato cagionato o meno un danno all'ambiente, anche qualora sia stato lo Stato a provvedere a mettere in atto le suddette misure (art. 308).

Si configurerebbe, pertanto, una responsabilità anche patrimoniale dell'ente in relazioni a tali operazioni di tutela della matrice ambientale, compromessa da azioni od omissioni dannose o potenzialmente tali da parte di chi agisce nell'interesse dello stesso. Tuttavia, la disciplina del danno ambientale, sebbene possa determinare una responsabilità dell'ente per fatto altrui, non è riconducibile ai principi del dlgs 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.

In aggiunta, è possibile constatare come negli ultimi anni vada sviluppandosi nel nostro sistema legislativo un sistema di elevate sanzioni pecuniarie e di pesanti sanzioni interdittive (chiusura di stabilimenti, interdizioni dallo svolgimento di attività, revoca di autorizzazioni, ecc.), che di fatto, partendo da responsabilità personali, tende a spostare la responsabilità sulla persona giuridica, andando a colpire gli interessi della stessa. Peraltro il decreto legislativo 231 poteva anche già avere nella pratica professionale un'applicazione, per così dire indiretta, ad alcuni illeciti ambientali laddove la lesione del bene ambientale fosse conseguenza del realizzarsi di altre fattispecie delittuose. Si pensi ad esempio alla corruzione di funzionari pubblici per ottenere autorizzazioni per impianti inquinanti o alla costruzione di impianti di smaltimento o discariche abusive. Del pari è possibile citare la fattispecie di ottenimento di finanziamenti pubblici per la realizzazione dei medesimi impianti, perpetrando i reati di truffa ai danni dello Stato o dell'Unione Europea, o quello di traffico illecito dei rifiuti.

Un'ulteriore estensione di fatto è, del resto, rilevabile anche nelle tematiche relative alle obbligazioni in tema di siti inquinati nonché a quelle che vedono il rispetto della tematica ambientale connessa al rispetto delle norme dettate a tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, tutelate e sanzionate dal d. lgs. 231 nel recente art. 25.septies.

L'unico espresso richiamo della responsabilità amministrativa degli enti di cui al decreto 231, relativamente a reati ambientali è presente, tuttavia, nell'art. 192, comma 4, D.Lgs. n. 152/2006, (*Divieto di abbandono di rifiuti*) che nella formulazione attuale prevede che: «qualora la responsabilità del fatto illecito sia imputabile ad amministratori o

rappresentanti di persona giuridica ai sensi e per gli effetti del comma 3, sono tenuti in solido la persona giuridica ed i soggetti che siano subentrati nei diritti della persona stessa, secondo le previsioni del D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni».

Tale previsione rappresenta attualmente l'unica attuazione, peraltro puramente teorica e scoordinata della previsione di cui all'art. 11 lett. d) della legge delega 29 dicembre 2000 n. 300, che prevedeva anche i reati ambientali tra quelli possibile presupposto fondante la responsabilità amministrativa degli Enti.

Tale fattispecie, risulta ancora oggi priva di possibili applicazioni concrete in quanto la previsione dell'art. 192 c. 4 risulta principalmente priva di qualunque sanzione da applicare all'ente, caratteristica irrinunciabile della norma penale.

Senza voler entrare in una lunga, seppur interessante, disamina della complessità della tutela penalistica del bene giuridico ambiente, inteso unitariamente⁸ le perplessità circa l'applicabilità concreta di tale norma sono ben riassunte nella pronuncia del giudice di legittimità, Sentenza n. 41329 del 6 Novembre 2008 (udienza 7 Ottobre 2008) Cassaz. Sez. III Gallipò secondo la quale: " ...sembra da escludere, allo stato, la possibilità di estendere la responsabilità amministrativa degli enti al reato di illecita gestione dei rifiuti. Ed invero nonostante l'art. 11 co. 1 lett. d) della L. 29 Settembre 2000, n. 300 abbia delegato il Governo la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità giuridica anche in relazione alla commissione dei reati in materia di tutela dell'ambiente e del territorio, che siano punibili con pena detentiva non inferiore nel massimo ad un anno anche se alternativa alla pena pecuniaria, previsti, tra le altre, dal decreto legislativo 5 Febbraio 1997, n 22 e successive modificazioni (oggi sostituito dal D. Lgs 152/2006), il D. Lgs 8 giugno 2001, n 231, attuativo della delega, non disciplinava originariamente la materia né risulta che con riferimento a quest'ultima vi siano state successive integrazioni così come accaduto per altri settori. Allo stato l'unico richiamo alla responsabilità amministrativa dell'ente sul tema dei rifiuti sembra essere quello contenuto al co. 4 dell'art. 192 del D. Lgs. 152/06 che tuttavia, oltre a limitare il riferimento agli amministratori o rappresentanti delle persone giuridiche, espressamente sembrerebbe fare riferimento unicamente alla previsione del comma 3 dell'art. 192 citato che ha per oggetto gli obblighi di rimozione dei rifiuti nel caso di abbandono incontrollato. Per quanto concerne la responsabilità degli enti, difetta dunque attualmente sia la tipizzazione degli illeciti e sia la indicazione delle sanzioni: il che

⁸ Per tali aspetti e per la nozione di ambiente come unitario bene oggetto di tutela si rinvia al datato ma illuminante saggio di Giannini, "Ambiente, saggio sui diversi aspetti giuridici in Riv. Trim Diritto Pubblico, 1973, 1, 15 e ss."

indiscutibilmente contrasta con i principi di tassatività e tipicità⁹ che devono essere connaturati alla regolamentazione degli illeciti... "

La mancanza della sanzione patrimoniale a carico dell'Ente rappresenta di fatto la principale motivazione ostativa ad un'inclusione pratica di tale fattispecie nel novero di quelle ricomprese nell'alveo applicativo del D. Lgs 231.

La nota di Confindustria, "*La responsabilità amministrativa degli enti e l'art. 192 del Codice dell'Ambiente*", del 12 novembre 2007, già evidenziava, tra l'altro, diverse incongruenze contenute nella norma, tra le quali la natura non esclusivamente penale del "*fatto illecito*" idoneo a far sorgere la responsabilità a carico dell'ente, la mancata indicazione delle sanzioni a carico dell'ente, il riferimento esclusivo alle persone giuridiche come soggetti destinatari della norma.

La questione potrebbe, peraltro, praticamente risolversi laddove venisse prevista come fattispecie autonoma di reato da inserire tra quelli previsti dal decreto 231, l'art. 256, c. 2 de d.lgs 152/2006 che sanziona i responsabili dell'impresa o degli enti che violano l'art. 192 d.lgs 152/2006.

A tale inclusione, andrebbe, tuttavia espressamente aggiunta un'ulteriore norma sanzionatrice in capo direttamente alla società o agli enti, non potendosi applicare quelle previste per gli autori materiali della violazione. Dalla lettura dell'art. 192 T.U. emergerebbe, inoltre, stante il richiamo al d.lgs. 231/2001, un altro profilo implicito per il fondare la responsabilità e cioè che la violazione dell'ordinanza sindacale deve essere commessa nell'interesse o a vantaggio dell'ente.

Prospettive di prossima applicazione del decreto legislativo 231/2001 ai reati ambientali

La tutela del bene giuridico ambiente ha portato, in ambito sovranazionale, ad un lungo excursus normativo in tema di protezione ambientale a mezzo di sanzioni penali rivolte anche agli enti.

Al livello comunitario già con la Convenzione di Strasburgo del 1998¹⁰ si prevedeva di tutelare la materia ambientale tramite l'applicazione del diritto penale.

Tale convenzione prevedeva di introdurre la responsabilità penale di persone fisiche e giuridiche per danni all'ambiente ma non fu mai attuata concretamente a causa di

⁹ Tipicità e tassatività che si intendono rispettate allorché la fattispecie penale raggiunga il grado di determinatezza necessario e sufficiente a consentire al giudice di individuare con chiarezza, ad interpretazione compiuta, il tipo di fatto dalla norma disciplinato.

¹⁰ La Convenzione di Strasburgo è stata adottata dal Consiglio d'Europa il 4 novembre 1998 ed è stata sottoscritta, ancorché mai ratificata dall'Italia (e dagli altri Paesi) nel novembre 2000.

problematiche relative alla competenza in materia del Consiglio d'Europa¹¹, che rappresenta i Governi degli Stati europei ma non è organo dell'Unione Europea.

Qualche anno dopo la rilevanza della tematica in ambito comunitario veniva confermata dalla proposta di direttiva comunitaria sulla tutela penale dell'ambiente (2001/0076 in GUCE n 180E del 26 Giugno 2001) per iniziativa della Commissione europea.

Tale proposta veniva, tuttavia superata dalla decisione quadro 2003/80/GAI, per iniziativa della Danimarca, e sul presupposto che la questione relativa alla tutela penale dell'ambiente rientrasse nel cosiddetto "terzo pilastro"¹² del Trattato di Maastricht.

Successivamente, tuttavia, tale decisione veniva annullata dalla Corte di Giustizia UE che riconosceva la competenza diretta in materia dell'Unione Europea in quanto rientrante nel "primo pilastro"

Conseguentemente, è stata avviata la procedura per l'approvazione della Direttiva 2008/99/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla tutela penale dell'ambiente.

Tale direttiva, che doveva essere approvata entro il 26 Dicembre 2010 ha previsto l'introduzione di regole comuni ed, altresì, la responsabilità delle persone giuridiche per i reati enunciati agli artt. 4 e 5 della direttiva.

I reati che dovevano essere ricompresi negli ordinamenti nazionali e per i quali è prevista la responsabilità delle persone giuridiche sono attualmente elencati all'art. 3 della direttiva e sono:

- a) lo scarico, l'emissione o l'immissione illeciti 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'articolo 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;

¹¹ Il Consiglio d'Europa si compone di 47 membri, un Paese candidato e 5 Stati osservatori. In esso siedono i Ministri degli Esteri di tutti gli Stati membri o i loro Rappresentanti diplomatici permanenti a Strasburgo.

¹² I tre pilastri dell'Unione Europea, sono stati introdotti dal Trattato di Maastricht del 1992, e rappresentavano una modalità per suddividere le politiche dell'Unione Europea in tre aree fondamentali. Sono stati aboliti con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009. Il primo riguardava le Comunità Europee ovvero un mercato comune europeo, l'unione economica e monetaria, una serie di altre competenze aggiunte nel tempo, oltre alla politica del carbone e dell'acciaio e quella atomica.

Il secondo affrontava la Politica estera e di sicurezza comune ossia la costruzione di una politica unica verso l'esterno.

Il terzo, ovvero la Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale intendeva costruire uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia in cui vi fosse collaborazione contro la criminalità a livello sovranazionale.

- d) l'esercizio di un impianto in cui sono svolte attività pericolose o nelle quali siano depositate o utilizzate sostanze o preparazioni pericolose che provochi o possa 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) l'esercizio di un impianto in cui sono svolte attività pericolose o nelle quali siano depositate o utilizzate sostanze o preparazioni pericolose che provochi o possa 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;
- f) 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;
- g) 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;
- h) 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;
- i) qualsiasi azione che provochi il significativo deterioramento di un habitat all'interno di un sito protetto;
- j) la produzione, l'importazione, l'esportazione, l'immissione sul mercato o l'uso di sostanze che riducono lo strato di ozono;
- k) 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)¹³.

¹³ Art. 6:

Il recepimento interno della direttiva comunitaria

Al livello nazionale è con legge 4 giugno 2010, n. 96 (Legge Comunitaria 2009), pubblicata in GU n. 146 del 25 giugno 2010 e in vigore dal 10 luglio u.s., che all'art. 19 è stato previsto il recepimento, entro nove mesi dall'entrata in vigore di tale legge (entro il 10 aprile 2011)¹⁴, della Direttiva n. 2008/99/Ce sulla tutela penale dell'ambiente, nonché della Direttiva n. 2009/123/Ce relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni.

In omaggio a tale previsione in data 7 Aprile 2011 il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare lo schema di decreto legislativo di recepimento delle direttive che sarà inviato alle commissioni competenti del Senato e della Camera per l'acquisizione dei pareri prescritti.

Per esplicita previsione i decreti di recepimento delle suddette direttive dovranno essere realizzati in coordinamento con il D.Lgs. n. 231/2001 riguardante la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e degli enti¹⁵. Tali introduzioni sono

«1. Gli Stati membri provvedono affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili dei reati di cui agli articoli 3 e 4 quando siano stati commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica, individualmente o in quanto parte di un organo della persona giuridica, in virtù :

- a) del potere di rappresentanza della persona giuridica;
- b) del potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica; o
- c) del potere di esercitare un controllo in seno alla persona giuridica.

2. Gli Stati membri provvedono altresì affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili quando la carenza di sorveglianza o controllo da parte di un soggetto di cui al paragrafo 1 abbia reso possibile la commissione di un reato di cui agli articoli 3 e 4 a vantaggio della persona giuridica da parte di una persona soggetta alla sua autorità .

3. La responsabilità delle persone giuridiche ai sensi dei paragrafi 1 e 2 non esclude l'azione penale nei confronti delle persone fisiche che siano autori, incitatori o complici dei reati di cui agli articoli 3 e 4».

¹⁴ Sulla difficoltà di ampliare indefinidamente il novero dei reati previsti dal D. Lgs. 231 e sui rischi di una tale evoluzione per il sistema imprenditoriale si avrà modo di tornare in successivi interventi; vale tuttavia sin d'ora ricordare come nella relazione ministeriale al dlgs 231 il legislatore spiegava il perché di un approccio per così dire graduale e "minimalista": "poiché l'introduzione della responsabilità sanzionatoria degli enti assume un carattere di forte innovazione del nostro ordinamento, sembra opportuno contenerne, per lo meno nella fase iniziale, la sfera di operatività anche allo scopo di favorire il progressivo radicamento di una cultura aziendale della legalità che, se imposta ex abrupto con riferimento ad un ampio novero di reati, potrebbe fatalmente provocare non trascurabili difficoltà di adattamento".

¹⁵ In particolare, l'art. 19 della Comunitaria 2009 dispone:

«1. Il Governo e` delegato ad adottare, entro il termine di nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi al fine di recepire le disposizioni della Direttiva n. 2008/99/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell'ambiente, e della Direttiva n. 2009/123/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che modifica la Direttiva n. 2005/35/Ce relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, del Ministro per le politiche europee e del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro degli affari esteri, con il Ministro dello sviluppo economico, con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dell'economia e delle finanze, nel rispetto delle modalità e delle procedure di cui all'articolo 1, secondo i principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 2, nonché secondo i seguenti principi e criteri direttivi specifici, realizzando il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti:

- a) introdurre tra i reati di cui alla sezione III del capo I del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e successive modificazioni, le fattispecie criminose indicate nelle direttive di cui al comma 1;
- b) prevedere, nei confronti degli enti nell'interesse o a vantaggio dei quali e` stato commesso uno dei reati di cui alla lettera a), adeguate e proporzionate sanzioni amministrative pecuniarie, di confisca, di pubblicazione della

giustificate dal fatto che la Direttiva n. 2008/99/Ce del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 sulla tutela penale dell'ambiente (G.U.U.E. L 328 del 6 dicembre 2008) esprime l'esigenza indifferibile di garantire un miglior livello di tutela in materia ambientale, in considerazione del preoccupante aumento dei reati ambientali e delle loro conseguenze negative che, come precisa la direttiva nel secondo considerando, molto spesso si estendono ben oltre i confini del singolo Stato membro.

Le sanzioni da irrogare alle persone fisiche dovranno essere di natura penale proprio per fungere da maggior deterrente: al riguardo, gli artt. 3 e 4 della direttiva sono assai chiari. L'art. 3 prevede che *«ciascuno Stato membro si adopera affinché le seguenti attività, qualora siano illecite e poste in essere intenzionalmente o quanto meno per grave negligenza, costituiscano reati...»*, mentre l'art. 4 dispone che *«gli Stati membri provvedono affinché siano punibili penalmente il favoreggiamento e l'istigazione a commettere intenzionalmente le attività di cui all'articolo 3»*.

Il successivo art. 5, infine, stabilisce che *«gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i reati di cui agli articoli 3 e 4 siano puniti con sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive»*.

Il sistema previsto dalla Direttiva è rivolto direttamente alle persone giuridiche: infatti, gli articoli 6 e 7¹⁶ prevedono l'introduzione 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.

Conclusioni

Con la previsione che, alla responsabilità penale dell'autore materiale del reato si aggiunge la responsabilità in sede penale della società, se dalla commissione del reato la società ha tratto un vantaggio troveranno a breve ingresso nel nostro sistema i reati di tipo ambientale.

Tuttavia, fino all'emanazione della legge Comunitaria 2009, il delicato problema della responsabilità delle persone giuridiche in campo ambientale, risultava privo della

sentenza ed eventualmente anche interdittive, nell'osservanza dei principi di omogeneità ed equivalenza rispetto alle sanzioni già previste per fattispecie simili, e comunque nei limiti massimi previsti dagli articoli 12 e 13 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e successive modificazioni».

¹⁶ 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».

prospettiva di una soluzione concreta, nonostante le proposte più volte avanzate di un codice penale dell'ambiente¹⁷.

Per quanto riguarda il coordinamento tra la Direttiva n. 2008/99/Ce e il D.Lgs. n. 231/2001 che la legge Comunitaria impone, si sottolinea innanzitutto che lo schema di responsabilità adottato dalla Direttiva n. 2008/99/Ce è sostanzialmente analogo a quello previsto dagli artt. 6 e 7 del D.Lgs. n. 231/2001.

Infatti, come anticipato, nei predetti articoli l'imputazione di responsabilità dell'ente ha ad oggetto gli illeciti commessi da soggetti posti al vertice della realtà aziendale o dell'ente o da sottoposti a potere di controllo o vigilanza da parte dei soggetti tenuti ad esercitare le funzioni di controllo. La direttiva prevede l'imputazione di responsabilità alla società anche nel caso di istigazione o favoreggiamento alla commissione di un illecito gravante sull'ambiente.

Si sottolinea, inoltre, che la più volte citata Direttiva dispone che venga estesa alle persone giuridiche la responsabilità per gli illeciti ambientali anche in caso di grave negligenza (considerando 7 e articolo 3), armonizzando la disciplina prospettata con quella prescritta per i reati sulla tutela della sicurezza dei lavoratori (come noto l'art. 9 della legge 3 agosto 2007, n. 123, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 185, in data 10 agosto 2007, recante «*Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia*», rubricato «*Modifica del D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231*», ha introdotto l'articolo 25 septies nel D.Lgs. n. 231/2001).

Inoltre, dall'analisi della normativa di riferimento scaturiscono diversi punti interrogativi.

Innanzitutto, si fa notare che il D.Lgs. n. 231/2001 prevede la responsabilità amministrativa per i reati presupposto, fattispecie di reato già espressamente previste dalla legge, quindi ci si domanda per quale motivo il Legislatore delegante intenda disporre l'introduzione di fattispecie criminose in campo ambientale in tale contesto normativo, prima di riversarle nella loro naturale sede, il codice penale o una legge speciale ad hoc.

In secondo luogo, sorgono dubbi su come verrà trasposto nel nostro ordinamento l'illecito di cui all'articolo 6, paragrafo 2) della Direttiva n. 2008/99/Ce da cui deriverà la responsabilità per i reati commessi dai sottoposti in conseguenza di una carenza di sorveglianza o controllo, nonché su come il Legislatore delegato graduerà la responsabilità soggettiva (dall'intenzionalità alla grave negligenza) e come tale progressione andrà ad incidere sulla responsabilità della società di riferimento.

In conclusione, oggi assistiamo da un lato ad una pressione normativa di origine comunitaria che spinge verso l'inclusione della responsabilità ambientale in capo alle

¹⁷ Cfr disegno di legge del Consiglio dei ministri approvato nella riunione del 24 aprile 2007 e proposta di legge C. 2533, presentata il 24 giugno 2009; entrambi gli atti si proponevano l'introduzione di una sezione nel codice penale recante «*Dei delitti contro l'ambiente*» e l'integrazione dei reati ambientali nella disciplina del D.lgs. 231/2001.

persone giuridiche, e dall'altro ad una pressione della giurisprudenza che, pur nei limiti della *culpa in vigilando*, ha già elaborato le condizioni per l'ammissibilità della delega di funzioni di rilevanza penale in campo ambientale.

Dal punto di vista imprenditoriale ciò comporterà 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 dei reati di cui alla sezione III del D.lgs. 231 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 sicurezza¹⁸, 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.

Tuttavia l'adozione di tali sistemi di gestione interni non può 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

¹⁸ 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 UNI-INAIL 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.*"

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 decreto legislativo 231.