

## **Illeciti ambientali d'impresa: tra visure camerali storiche e deleghe di funzioni, checklist per la vigilanza ambientale**

*A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta*

Il cardine di ogni operazione di vigilanza è l'identificazione dell'autore dell'illecito amministrativo ambientale, ovvero della persona fisica cui è imputabile l'omissione di un comportamento doveroso o il compimento di un'azione vietata.

L'organo di controllo deve individuare gli autori della violazione amministrativa con rigoroso metodo di polizia amministrativa, poiché la successiva ordinanza ingiunzione va diretta nei confronti del medesimo soggetto cui era indirizzata la contestazione, senza alcuna possibilità di emendare nel corso del procedimento amministrativo sanzionatorio eventuali errori relativi all'identificazione del soggetto attivo dell'illecito.

In campo ambientale non è sempre agevole identificare l'autore il soggetto attivo dell'illecito. Il problema sussiste già nei casi di commissione monosoggettiva della violazione, si complica nelle ipotesi in cui più persone concorrano nel medesimo illecito e raggiunge la massima espansione nei frequenti casi di violazioni ambientali riferibili ad imprese, laddove è necessario identificare, spesso all'interno di complesse compagini societarie, quale sia la persona fisica cui è imputabile l'illecito.

In aderenza al principio *societas delinquere non potest*, quando gli illeciti amministrativi sono riferibili ad attività di enti collettivi, dotati o non di personalità giuridica, l'organismo collettivo non risponde direttamente dell'illecito. Il principio della personalità della responsabilità amministrativa impone l'individuazione di quale sia la persona fisica cui addebitare la violazione, l'illecito va imputato, a titolo personale, ai soggetti organicamente rappresentanti l'ente, cui fa capo lo specifico settore cui è riferibile l'attività, nel cui ambito si è verificata l'azione o omissione illecita accanto a coloro che materialmente abbiano posto in essere l'attività vietata o omesso quella imposta dalla legge.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cass. civ., Sez. II, 20 gennaio 2010, n. 659.

Di regola, il soggetto che ha la rappresentanza esterna e l'amministrazione di un'impresa risponde delle violazioni delle normative ambientali. Tale regola tollera una significativa eccezione in caso di imprese di notevoli e grandi dimensioni, laddove la giurisprudenza di legittimità ammette la rilevanza della delega di funzioni come possibile esimente della responsabilità del delegante, sia pure in presenza di rigorosi e rigidi presupposti di creazione pretoria e fermo restando un dovere di vigilanza in capo al delegante sull'attività oggetto di delega.

In generale, nel corso di attività ispettive relative ad imprese, la fonte delle informazioni necessarie all'imputazione degli illeciti amministrativi ambientali è il registro delle imprese.<sup>2</sup> Originariamente, l'art. 2188 del codice civile prevedeva l'istituzione di un pubblico registro delle imprese e ne affidava la tenuta all'ufficio del registro delle imprese sotto la vigilanza di un giudice delegato dal presidente del tribunale. Soltanto con l'entrata in vigore della legge 29 dicembre 1993, n. 580 "Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura", modificata da ultimo dal D.Lgs. 15 febbraio 2010, n. 23, l'ufficio del registro delle imprese previsto dall'art. 2188 del codice civile è stato istituito presso le camere di commercio nelle rispettive circoscrizioni provinciali di competenza.

Successivamente, la compiuta attuazione del disegno codicistico è stata affidata al D.P.R. 7 dicembre 1995, n. 581 recante il "Regolamento di attuazione in materia di istituzione del registro delle imprese di cui all'art. 2188 del codice civile". In base all'art. 8 del richiamato regolamento, l'ufficio del registro delle imprese archivia gli atti e i documenti soggetti a deposito, iscrizione o annotazione secondo tecniche informatiche. L'immagine archiviata con metodi informatici sostituisce a tutti gli effetti di legge il documento archiviato, con attestazione della conformità all'originale da parte del responsabile del procedimento. In sintesi, il registro delle imprese rappresenta una sorta di anagrafe delle imprese, fornendo le informazioni essenziali relative a ciascuna impresa con sede o unità locali sul territorio nazionale attraverso l'adozione delle tecnologie di conservazione sostitutive della carta.

Presso l'ufficio del registro delle imprese è istituito anche il repertorio delle notizie economiche e amministrative (R.E.A.), che consente alla camera di commercio di acquisire ed utilizzare ogni altra notizia di carattere economico o di natura statistica e amministrativa, anche se non prevista ai fini dell'iscrizione al registro imprese.

---

<sup>2</sup> Si veda la recente sperimentazione di due nuove modalità di consultazione del registro delle imprese da parte delle pubbliche amministrazioni, presentate dalla Camera di Commercio di Reggio Emilia il 25 novembre 2010 nell'incontro "Il registro delle imprese, strumento di legalità - Per un sempre più efficace contrasto alla criminalità economica".

Si segnala che l'art. 9 della legge n. 40/2007 prevede la comunicazione unica, ossia uno strumento che consente, con un'unica presentazione per via telematica o su supporto informatico, di assolvere tutti gli adempimenti amministrativi previsti per l'iscrizione al registro delle imprese, con effetti a fini previdenziali, assistenziali, fiscali, nonché per l'ottenimento del codice fiscale e della partita IVA. Tale procedura si applica non solo all'avvio dell'attività d'impresa, ma anche alle altre vicende che possono incidere sull'esercizio dell'attività economica (modifiche o cessazioni).

Se il registro delle imprese può essere paragonato ad una forma di anagrafe delle imprese, la visura camerale rappresenta una sorta di carta di identità delle imprese, poiché è il documento con finalità informativa recante tutte le informazioni, legali ed economiche, relative alla vita di un'impresa. La visura si definisce ordinaria quando rappresenta una fotografia attuale dell'impresa, con compendio dei dati presenti del registro imprese e nel repertorio economico amministrativo; la visura si qualifica storica quando contiene le informazioni relative ad un'impresa, presentate in successione cronologica dalla sua costituzione alla sua cessazione, con evidenziazione delle varie modifiche intervenute nel corso degli anni, a ritroso dalla più recente alla più risalente.

Nell'espletamento delle funzioni di vigilanza è molto frequente l'esigenza di consultare la visura storica di un'impresa, poiché gli organi di controllo, che di regola considerano un arco di tempo anche piuttosto ampio, devono stabilire chi avesse la rappresentanza legale di un'impresa al tempo della commissione dei fatti illeciti (e non già al momento dell'accertamento). In quest'ottica assume rilievo la visura storica di un'impresa, con particolare riguardo alla storia delle modifiche, da esaminare *on line* oppure con l'ausilio di stampe preferibilmente a colori, poiché in tal modo risultano più evidenti le variazioni susseguite con il passare degli anni.

Una rapida panoramica di alcune norme relative al registro delle imprese, può rendere più semplice la consultazione della visura storica di un'impresa, poiché la conoscenza della disciplina transitoria sull'archiviazione dei documenti chiarisce struttura e limiti delle visure storiche.

L'art. 8, 6° comma della legge n. 580/1993 stabilisce che predisposizione, tenuta, conservazione e gestione, secondo tecniche informatiche, del registro delle imprese ed il funzionamento dell'ufficio sono realizzati in modo da assicurare completezza ed organicità di pubblicità per tutte le imprese soggette ad iscrizione, garantendo la tempestività dell'informazione su tutto il territorio nazionale.

Il successivo D.P.R. 581/1995 all'art. 14 disciplina il procedimento per il deposito degli atti, statuendo che l'ufficio della camera di commercio della provincia che accetta l'atto soggetto a deposito secondo tecniche informatiche procede all'archiviazione dello stesso e di tutti i

documenti allegati, nonché alla memorizzazione degli estremi dell'atto nel registro delle imprese, a fini di mera ricognizione dell'avvenuto deposito. L'art. 31 del richiamato regolamento dettava anche alcune norme transitorie per l'archivio informatico, imponendo alle camere di commercio di provvedere entro il 26 gennaio 1997 all'archiviazione informatica degli atti ricevuti a partire dal 26 gennaio 1994 e rimettendo alla discrezionalità delle camere di commercio l'archiviazione informatica degli atti depositati prima di tale data. In tal modo si è venuta a creare una situazione differenziata, dove il discrimine è rappresentato dalla data del 26 gennaio 1994: le camere di commercio erano obbligate all'archiviazione informatica di ogni atto ricevuto dopo tale data, mentre avevano la mera facoltà di procedere alla lettura ottica degli atti depositati prima di quel giorno.

Di conseguenza, di fronte ad imprese longeve, per comprendere ruoli e poteri in un determinato periodo storico cui l'indagine si riferisce, qualora questi dipendano da atti depositati prima del 26 gennaio 1994, l'organo di vigilanza può doverli richiedere all'archivio cartaceo dell'ufficio del registro con estrazione delle relative copie, integrali o parziali. Il fenomeno è meno raro di quanto si pensi, poiché può accadere che, in assenza di modifiche degli assetti societari, le cariche e i poteri attuali degli amministratori siano descritti in atti molto risalenti.

In ultimo, abbiamo visto che il registro delle imprese è il principale supporto per desumere chi abbia la rappresentanza legale di una determinata società. Tuttavia, limitarsi ad avallare una presuntiva equazione tra autore della violazione e rappresentante legale dell'impresa significa eludere un problema centrale della vigilanza. Al cospetto di imprese di notevoli o grandi dimensioni, l'identificazione del rappresentate legale può rivelarsi insufficiente, poiché le funzioni relative al settore di attività imprenditoriale cui l'illecito si riferisce possono essere state delegate dal titolare originario ad un altro soggetto. In tal caso occorre sondare la sussistenza di una delega di funzioni ed accertare che ricorrano i presupposti riconosciuti dalla giurisprudenza di legittimità affinché tale atto di diritto privato operi come fattore di spostamento della relativa responsabilità.<sup>3</sup> Va precisato che anche le informazioni relative alla delega di funzioni, ai fini dell'opponibilità ai terzi, devono essere dotate idonee forme di pubblicità.

In conclusione, per non vanificare le risultanze dell'attività di controllo, il problema del riconoscimento del trasgressore va risolto in sede di accertamento e non differito alla fase istruttoria del procedimento amministrativo sanzionatorio, in quanto la contestazione della violazione ad uno specifico soggetto rappresenta il presupposto indefettibile del sorgere dell'obbligazione sanzionatoria nei suoi confronti (art. 14, ultimo comma della legge n. 689/1981).

---

<sup>3</sup> Ci permettiamo di rinviare al nostro *“La delega di funzioni in materia di illeciti amministrativi: brevi appunti operativi per la vigilanza ambientale”*, su questa Rivista, Area *“Sanzioni amministrative ambientali”*.

Errori o approssimazioni nell'individuazione e identificazione del soggetto attivo dell'illecito ambientale d'impresa, sia esso il rappresentante legale o un suo delegato, vanificano ogni possibilità di irrogazione della sanzione amministrativa, con conseguente svilimento della sua funzione di prevenzione generale e speciale: prima o poi, nel corso del procedimento amministrativo sanzionatorio o dell'opposizione giudiziale civilistica, i nodi non districati nella fase di accertamento sono destinati inevitabilmente ad aggrovigliarsi sulla validità dell'ingiunzione ambientale.

Stefania Pallotta

*Pubblicato il 5 dicembre 2010*