

Le nuove responsabilità nella certificazione ambientale e di qualità

di Emanuele Montemarano

Gli scenari aperti dalla recente sentenza della Corte Costituzionale

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 322 del 30 novembre 2009, depositata il successivo 4 dicembre, ha offerto una prima autorevolissima interpretazione della portata e del significato della disposizione dettata dall'art. 30 D.L. 25 giugno 2008, n. 112 («semplificazione dei controlli amministrativi a carico delle imprese soggette a certificazione»), secondo cui per le imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità, rilasciata da un soggetto certificatore accreditato in conformità a norme tecniche europee ed internazionali, i controlli periodici svolti dagli enti certificatori sostituiscono i controlli amministrativi o le ulteriori attività amministrative di verifica, anche ai fini dell'eventuale rinnovo o aggiornamento delle autorizzazioni per l'esercizio dell'attività.

La disposizione non ha ancora avuto applicazione concreta, poiché il comma 3 dello stesso art. 30 demanda ad un regolamento, non ancora emanato nonostante si sia consumato il termine di 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto al fine fissato, l'individuazione delle tipologie dei controlli e degli ambiti nei quali essa dovrà trovare applicazione, nonché le modalità necessarie per la sua compiuta attuazione.

La decisione della Consulta scioglie, tuttavia, alcuni nodi interpretativi e chiarisce, quindi, alcuni significati della norma.

La legittimità dell'art. 30 D.Lgs. n. 112/2008

Si tratta di una decisione di rigetto, che quindi afferma esplicitamente la legittimità costituzionale della disposizione, almeno sotto il profilo denunciato; la sentenza, infatti, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, commi 1, 2 e 3, D.Lgs. n. 112/2008, promossa dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 114, 117, quarto e sesto comma, e 118, primo e quarto comma, Cost., ed al principio di legalità sostanziale.

Secondo la Regione Emilia-Romagna spetterebbe alle Regioni identificare i casi ed i motivi per i quali l'autorità pubblica deve intervenire, allo scopo di valutare legittimità ed appropriatezza dello svolgimento da parte degli enti certificatori delle funzioni ad essi attribuite.

Sia la Regione ricorrente che il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, vale a dire le due parti, sono state tuttavia concordi nell'interpretare la norma nel senso che essa riguarda le imprese certificate in generale.

Secondo la Regione ricorrente, quindi, l'art. 30 concerne le materie del commercio, dell'industria, dell'agricoltura e le altre di interesse economico. Ciò sarebbe desumibile dalla considerazione che il comma 2 di questo articolo, a conforto della competenza dello Stato, richiama i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali i quali, appunto, incidono normalmente nelle materie regionali. Siffatto richia-

mo legislativo sarebbe, tuttavia, erroneo perché mancherebbe il riferimento ad una «prestazione» della quale sarebbe stato fissato il livello essenziale di erogazione.

Secondo la difesa dello Stato la norma, pur riguardando le imprese certificate in generale, concernerebbe la tutela dell'ambiente e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ed interseccherebbe ambiti materiali spettanti alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, non a quella residuale. A suo avviso, la Regione ricorrente non a ragione ritiene che i controlli oggetto della norma impugnata, in quanto attengono alle imprese commerciali, per ciò solo, inciderebbero sulla disciplina del commercio, ovvero delle attività artigianali, agricole e turistiche.



L'efficacia della certificazione sostitutiva

In sostanza sia lo Stato che la Regione affermano che i controlli amministrativi devono essere svolti, in base alla norma, dagli enti certificatori con carattere sostitutivo dei controlli pubblici. La Regione censurava soltanto la limitazione in virtù della quale le verifiche dei competenti organi amministrativi hanno ad oggetto, in questo caso, esclusivamente l'attualità e la completezza della certificazione, sostenendo che spetterebbe alle Regioni identificare i casi ed i motivi per i quali l'autorità pubblica deve intervenire, allo scopo di valutare legittimità ed appropriatezza dello svolgimento da parte degli enti certificatori delle funzioni ad essi attribuite.

La Consulta ha anzitutto osservato che:

- che l'espressione «certificazione ambientale» contenuta nel citato art. 30 rinvia, tra l'altro, agli schemi di certificazione ambientale disciplinati dal Regolamento (CE) 19 marzo 2001 n. 761/2001 (regolamento EMAS) ed al Regolamento (CE) 17 luglio 2000 n. 1980/2000 (regolamento ECOCOLABEL), i quali hanno configurato strumenti di prevenzione, di miglioramento ambientale e di comunicazione che, rispettivamente, assicurano alle imprese un vantaggio in termini di credibilità, agevolazioni e semplificazioni, e mirano ad incentivare la presenza sul mercato di prodotti con minore impatto ambientale;
- che l'espressione «certificazione di qualità», pure recata dall'art. 30, è riferibile alle molteplici forme di attestazione della conformità di un prodotto, servizio o sistema di gestione aziendale a requisiti di qualità di carattere cogente ovvero volontario, che implicano una verifica dell'osservanza di norme o regole tecniche.

La Corte argomenta che si tratta, in tutti i casi, di assicurare che tali verifiche siano congrue rispetto ai molteplici scopi per i quali sono previste, relativi ad ambiti plurimi e diversi, e che siano realizzate in modo tecnicamente ineccepibile, professionalmente rigoroso, efficace ed efficiente, così da garantire il valore e la credibilità dei risultati, generando la massima fiducia nel mercato, ma anche contenendo i costi ed i tempi per il loro ottenimento entro limiti accettabili.

Afferma la Consulta che la norma impone la garanzia della verifica dell'effettiva conformità del prodotto, servizio o sistema di gestione aziendale fornito dalle imprese ai requisiti minimi di qualità fissati da specifiche norme o regole tecniche europee ed internazionali.

Ecco perché, statuisce il Giudice delle leggi, la disciplina normativa è riconducibile alla materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», attribuita dall'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, perché si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi

vi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto.

La finalità della certificazione sostitutiva

Una parte fondamentale della motivazione della sentenza argomenta che l'art. 30 mira ad assicurare «che tutte le imprese fruiscono, in condizioni di omogeneità sull'intero territorio nazionale, ad uno stesso livello, della possibilità di avvalersi di una prestazione, corrispondente all'ottenimento di una delle certificazioni di qualità dalla stessa previste, concernenti molteplici ambiti e scopi, da parte di appositi enti certificatori, accreditati in ragione del possesso di specifici requisiti». Siffatta certificazione, aggiunge la Corte, «deve essere idonea ad assicurare, contestualmente, alle imprese, indipendentemente dalla loro ubicazione territoriale, la possibilità di ottenerla, senza dover soggiacere ad inutili e pesanti duplicazioni di controlli». Essa deve pure essere idonea ad assicurare «a tutti i fruitori dei prodotti o servizi erogati dalle medesime imprese, la garanzia di una corretta verifica di conformità dei predetti ai requisiti minimi di qualità fissati dalle norme tecniche interne, europee ed internazionali di settore». Infine, l'indeterminatezza che caratterizza la norma impugnata, in punto di identificazione delle certificazioni, neppure comporta di per sé sola, secondo la Consulta, una lesione delle competenze delle Regioni, mentre la devoluzione ad un regolamento governativo, da adottarsi previo parere della Conferenza Stato-Regioni, del compito di individuare «le tipologie dei controlli e gli ambiti» nei quali trova applicazione la disposizione non esclude che, qualora tale atto fosse redatto in maniera da vulnerare le competenze regionali, le

Regioni potrebbero denunciarne la lesività mediante lo strumento del ricorso per conflitto di attribuzione fra enti.

Quali conclusioni trarre dalla sentenza

Dalla sentenza si possono trarre alcune conclusioni circa l'interpretazione da dare all'art. 30 D.L. n. 112/2008, considerando la peculiare attendibilità ed indiscussa autorevolezza dell'organo dalla quale promana. Le principali si possono così riassumere:

1) Innanzitutto una considerazione di carattere generale. Questa sentenza sembra confermarci che il testo di legge sopra citato non è lettera morta. La discussione in essere ci dimostra che uno scenario che veda un giorno gli Organismi di certificazione sostituirsi in qualche modo e in qualche materia agli Organi Amministrativi non è un'ipotesi scartata dal legislatore, anzi.

2) l'operatività della disposizione è subordinata all'emanazione delle apposite norme regolamentari, non ancora pubblicate, che dovranno individuare le tipologie dei controlli e gli ambiti nei quali essa dovrà trovare applicazione;

2) una volta emanato il regolamento:

- la certificazione ambientale o di qualità rilasciata dai soggetti accreditati sostituirà i controlli amministrativi, anche ai fini dell'eventuale rinnovo o aggiornamento delle autorizzazioni per l'esercizio dell'attività (si precisa che la Corte Costituzionale adotta una definizione molto ampia di certificazione Ambientale o di Qualità, che potrebbe essere meglio circoscritta nei relativi decreti attuativi);

- i controlli periodici svolti dagli enti certificatori sostituiranno le attività amministrative di verifica;
- le verifiche degli organi amministrativi avranno ad oggetto, per le imprese certificate, esclusivamente l'attualità e la completezza della certificazione;



3) la norma pare riferirsi ad ogni tipo di certificazione, dunque anche alla certificazione volontaria, non imposta cioè da norme o regolamenti, dal momento che la sentenza chiarisce che il diritto di avvalersi, mediante la certificazione, della semplificazione che ne deriva è attribuito a «tutte le imprese in condizioni di omogeneità sull'intero territorio nazionale» e a «tutti i fruitori dei prodotti o servizi erogati dalle medesime imprese», e che la certificazione di qualità concerne l'applicazione non solo di norme di legge bensì di «norme tecniche interne, europee ed internazionali di settore»;

4) i requisiti da verificare, in base alla norma, parrebbero essere non solo quelli cogenti, in quanto nella sentenza si afferma che la certificazione di qualità deve essere riferita alle molteplici forme di attestazione della conformità di un prodotto, servizio o sistema di gestione aziendale a «requisiti di qualità di carattere cogente ovvero volontario».

Le prospettive

Questa interpretazione, se verrà confermata nella sua estensione applicativa dalla determinazione regolamentare degli ambiti nei quali dovrà trovare applicazione l'efficacia sostitutiva della certificazione, comporterà necessariamente conseguenze rilevanti, non tutte al momento prevedibili, soprattutto in tema di responsabilità amministrativa degli enti certificatori e di responsabilità diretta, anche sul piano penale, del personale di questi enti addetto alle verifiche ed ai controlli. Ma modificherà anche il regime di responsabilità dell'ente unico di accreditamento. È anzitutto evidente che l'attività degli enti di certificazione sarà direttamente sottoposta, ed attualmente non lo è, alle verifiche dei competenti organi amministrativi, volte ad accertare l'attualità e la completezza della certificazione. Dunque il soggetto certificatore sarà direttamente responsabile della verifica della sussistenza di tutti i requisiti necessari per il rilascio, il mantenimento, il rinnovo e l'aggiornamento delle autorizzazioni amministrative all'esercizio della sua specifica attività, richiesti dalle diverse pubbliche amministrazioni, centrali e locali, le cui competenze interagiscono, sommandosi e spesso sovrapponendosi, nel rendere esercitabile l'attività delle imprese assoggettate alla certificazione.

Ciò richiede che i soggetti certificatori siano compiutamente informati di quali sono tutte le autorizzazioni amministrative richieste per l'esercizio della specifica attività dell'impresa certificata e da quali autorità ed organismi devono essere rilasciate. Ma anche che la certificazione concessa in assenza di taluni di questi requisiti si tradurrebbe, in caso di colpa, derivante anche soltanto dall'ignoranza della normativa, in responsabilità amministrativa (e anche civile nei confronti dell'impresa indebitamente certificata che subisse un pregiudizio dalle successive verifiche della pubblica amministrazione, nonché nei confronti degli utenti e dei consumatori che avessero confidato nella correttezza della certificazione), e, in caso di dolo, nella commissione di reati propri, quali il peculato, la corruzione o la concussione, dal momento che le persone fisi-

che da cui è dipeso il rilascio della certificazione difficilmente potrebbero non essere ritenute incaricate di un pubblico servizio.

E poiché questi reati contro la pubblica amministrazione sono ricompresi tra quelli da prevenire ai sensi del D.Lgs. 8 giugno 2001, n.

231, il modello organizzativo degli enti certificatori dovrà riporre un'attenzione particolare nell'analizzare questi specifici (nuovi) rischi e nell'adottare le indispensabili contromisure. Occorrerebbe, anzi, domandarsi se la mancata adozione del modello organizzativo sarebbe compatibile con l'accREDITAMENTO dell'ente il quale, nell'individuare le contromisure, non potrebbe prescindere dall'accertamento dell'effettiva preparazione professionale specifica delle persone incaricate delle verifiche di qualità e dall'opportunità che esse siano improntate alla pluridisciplinarietà, dovendosi il certificatore sostituire alla pubblica amministrazione in una sfera assai ampia di materie: dalla sicurezza all'igiene, dalla regolarità urbanistica al rispetto degli standard personali e materiali, e così via.

Si porrà, allora, il problema di quali nuovi requisiti dell'ente certificatore debbano essere considerati cogenti dall'ente unico di accreditamento e di quali strumenti di verifica questo dovrà dotarsi per il riscontro della loro sussistenza. Conseguentemente, pure di come dovrà essere modificato il suo modello organizzativo, affinché siano prevenuti i rischi derivanti dall'accREDITAMENTO di enti non in possesso di siffatti requisiti, che dovranno rilasciare una certificazione sulla quale possa riposare la pubblica fede.

Emanuele Montemarano

Presidente dell'Organismo di vigilanza di ACCREDIA
Studio Montemarano, avvocati e commercialisti in Roma, Milano e Bologna

THE NEW RESPONSIBILITIES IN ENVIRONMENTAL AND QUALITY CERTIFICATION

The Constitutional Court in its Judgement n° 322, 30 November 2009, offered the first authoritative interpretation that, for companies subject to environmental or quality certification, issued by an accredited certifying entity in accordance with European standards and international, regular checks carried out by certification bodies replace administrative or additional administrative verification, also for any renewal or modification of permits for business operations. More details in this article.