

FOCUS

ORGANISMO DI VIGILANZA E GESTIONE DEL RISCHIO AMBIENTALE



INTRODUZIONE

La corretta gestione del rischio ambientale costituisce un obiettivo cruciale per le società, in particolare per quelle operanti in settori potenzialmente impattanti sull'ambiente. Una strategia preventiva efficace passa, anzitutto, per l'adozione di un Modello di Organizzazione, Gestione e Controllo aderente alla struttura e all'operatività dell'impresa e costantemente aggiornato rispetto agli sviluppi normativi e giurisprudenziali. Accanto al Modello, assume rilievo centrale l'attività dell'Organismo di Vigilanza, cui spetta il compito di verificare nel tempo l'effettività del sistema di prevenzione adottato, promuovendone – se necessario – un aggiornamento.

1. IL PERIMETRO DI RESPONSABILITÀ DELL'ENTE IN MATERIA AMBIENTALE

La responsabilità dell'ente in materia ambientale è circoscritta dall'art. 25 *undecies* d. lgs. 231/2001, che incorpora nel c.d. catalogo dei reati presupposto:

- i delitti contro l'ambiente di cui al Libro II, Titolo VI *bis* del codice penale, con esclusione delle fattispecie di cui agli artt. 452 *ter* (morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale), 452 *septies* (impedimento del controllo) e 452 *terdecies* (omessa bonifica) c.p.;
- le contravvenzioni di cui agli artt. 727 *bis* e 733 *bis* c.p.;
- talune delle fattispecie di cui all'art. 137 d. lgs. 152/2006, in materia di inquinamento idrico¹;
- i reati di cui agli artt. 256, 257, 258, 259, 260 e 260 *bis* d. lgs. 152/2006, in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati²;

- la contravvenzione di cui all'art. 279, co. 5, d. lgs. 152/2006, in materia di inquinamento dell'aria;
- i reati di cui alla l. 150/1992, relativi all'applicazione in Italia della convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione³;
- la contravvenzione di cui all'art. 3, co. 6, l. 549/1993, in materia di tutela dell'ozono;
- le contravvenzioni di cui agli artt. 8 e 9 d. lgs. 202/2007, in materia di inquinamento provocato dalle navi.

2. A QUALI CONDIZIONI UN MODELLO 231 PUÒ RITENERSI ADEGUATO A PREVENIRE IL RISCHIO DI COMMISSIONE DI REATI AMBIENTALI?

Il Modello costituisce il primo *oggetto* della vigilanza demandata all'OdV: onde approfondire i contenuti imprescindibili dell'attività demandata all'Organismo, è dunque in primo luogo utile identificare i

¹ Trattasi, segnatamente, delle contravvenzioni di cui all'art. 137 TUA, co. 2, 3, 5, 11 e 13.

² Trattasi, segnatamente, dei reati di cui:

- all'art. 256 TUA, co. 1, lett. a) e b); co. 3; co. 4; co. 5 e 6, primo periodo;
- all'art. 257 TUA, co. 1 e 2;
- all'art. 258 TUA, co. 4, secondo periodo;
- all'art. 259 TUA, co. 1;

- all'art. 260 TUA, co. 1 e 2 (articolo abrogato dall'art. 7, co. 1, lett. 1) d. lgs. 21/2018: il reato è ora previsto e punito dall'art. 452 *quaterdecies* c.p.);

- all'art. 260 *bis* TUA, co. 6; 7, secondo e terzo periodo; 8.

³ Trattasi dei reati di cui agli artt. 1, co. 1 e 2; 2, co. 1 e 2; 6, co. 4; nonché dei reati del c.p. richiamati dall'art. 3 *bis*, co. 1, della l. 150/1992.

presupposti di adeguatezza – *i.e.* di idoneità e di efficacia – della Parte Speciale del MOG dedicata alla gestione ambientale.

In termini generali, come noto, affinché un MOG possa ritenersi *adeguato* è essenziale che lo stesso costituisca il frutto di una progettazione *tailor made*, attenta non solo al dato normativo, ma altresì all'interpretazione giurisprudenziale e alla concreta realtà societaria nella quale è chiamato a operare.

Rispetto alla gestione del rischio ambientale, ciò significa che il MOG dovrà tenere conto della complessità della struttura aziendale e, soprattutto, della maggiore o minore incidenza dei processi ambientali rispetto all'attività d'impresa.

Più in particolare, le Linee Guida FISE-Assoambiente⁴ suggeriscono che il Modello:

- (i) individui non solo le aree a diretto rischio di commissione di reati ambientali (esemplificativamente: l'area gestione impianti), ma altresì quelle ad esse anche solo strumentalmente collegate (ad esempio, l'area approvvigionamenti);
- (ii) individui i reati in astratto integrabili in seno ai singoli processi di ciascuna area, nonché i rispettivi garanti;
- (iii) programmi meccanismi di controllo, diversificati per livello e oggetto;
- (iv) definisca piani di azione, con indicazione dei soggetti che ne sono responsabili e delle scadenze che questi ultimi sono tenuti a rispettare.

2.1. L'ADOZIONE DI UN SISTEMA DI GESTIONE AMBIENTALE (SGA) PUÒ AVERE UN'INCIDENZA IN TERMINI DI ESENZIONE DELL'ENTE DA RESPONSABILITÀ?

L'adozione di un SGA – si pensi ai sistemi conformi allo standard ISO 14001 o al Regolamento Europeo EMAS/CE 1221/2009 – non comporta una presunzione di idoneità del MOG, né un'automatica esenzione di responsabilità in capo all'ente in relazione all'intervenuta commissione di reati ambientali.

SGA e MOG non sono, cioè, strumenti sovrapponibili: il primo non soddisfa, infatti, tutti i requisiti che il d. lgs. 231/2001 pone ai fini del riconoscimento dell'idoneità preventiva del secondo.

Ciò doverosamente premesso, le stesse Linee Guida FISE-Assoambiente poc'anzi richiamate puntualizzano nondimeno che MOG e SGA concorrono evidentemente – con modalità differenti, ma sintoniche – a delineare la strategia aziendale di neutralizzazione del rischio di commissione di reati in campo ambientale.

Perciò, tali Linee Guida auspicano “*che ogni società che operi nel core business dell'ambiente designi un RSGA (Responsabile del Sistema di Gestione Ambientale) al quale sono attribuite l'autorità e la responsabilità per assicurare che il SGA sia stabilito, verificato e mantenuto attivo in conformità ai requisiti*”

⁴ FISE-Assoambiente, *Modelli organizzativi e sistemi di gestione ambientale alla luce dell'estensione del D. Lgs. n. 231/2001 ai reati contro l'ambiente*, 2020.

*applicabili*⁵.

L'SGA può dunque rappresentare, in definitiva, un punto di riferimento per l'adozione e il successivo aggiornamento del MOG, nonché – come vedremo – per l'impostazione delle attività dell'OdV.

3. COMPOSIZIONE DELL'ODV E GESTIONE DEL RISCHIO-REATO AMBIENTALE

3.1. È OBBLIGATORIO CHE UNO DEI MEMBRI DELL'ODV ABBA COMPETENZE TECNICHE IN MATERIA AMBIENTALE?

Affinché idoneità ed efficacia del Modello siano efficacemente monitorate, è essenziale che l'OdV e i singoli membri che lo compongono si contraddistinguano per indipendenza, onorabilità e professionalità.

Con particolare riferimento a quest'ultima qualifica, è utile chiarire che non è obbligatorio procedere alla nomina di membri dell'Organismo dotati di specifiche competenze tecniche in materia ambientale.

La professionalità dell'OdV andrà valutata in concreto, in relazione alla maggiore o minore incidenza delle tematiche ambientali rispetto all'attività della società: nelle imprese il cui *core business* ha una diretta incidenza ambientale – si pensi alle società del settore edile – la tecnicità della materia ambientale (non impone, ma) suggerisce la nomina di almeno un membro esperto; laddove invece l'attività d'impresa sia per sua natura

minimamente esposta al rischio di commissione di reati ambientali – si pensi a una società di servizi di consulenza – potrà essere sufficiente integrare le competenze dell'OdV mediante l'apporto di consulenti esterni, ove necessario.

3.2. L' HSE MANAGER PUÒ SVOLGERE IL RUOLO DI MEMBRO INTERNO DELL'ODV?

È tendenzialmente da escludere che il ruolo di *HSE Manager* sia compatibile con quello di membro dell'OdV.

Ciò in quanto l'attività dell'*HSE Manager* è tipicamente di carattere gestionale – in senso strategico e/o in senso operativo – e, pertanto, la sua partecipazione alle attività dell'Organismo ne vizierebbe autonomia e indipendenza.

Le Linee Guida Confindustria⁶ ricordano, invero, che *“per assicurare la necessaria autonomia di iniziativa e l'indipendenza è indispensabile che all'Organismo di Vigilanza non siano attribuiti compiti operativi. (...) Come infatti è stato evidenziato dalla giurisprudenza, per essere efficiente e funzionale “l'organismo di controllo non dovrà avere compiti operativi che, facendolo partecipe di decisioni dell'attività dell'ente, potrebbero pregiudicare la serenità di giudizio al momento delle verifiche” (GIP, Tribunale Roma, 4 aprile 2003)”*.

⁵ FISE-Assoambiente, *Modelli organizzativi e sistemi di gestione ambientale alla luce dell'estensione del D. Lgs. n. 231/2001 ai reati contro l'ambiente*, cit., p. 106.

⁶ Confindustria, *Linee Guida per la Costruzione dei Modelli di Organizzazione, Gestione e Controllo*, 2021, pp. 77-78.

4. ATTIVITÀ DELL'ODV E GESTIONE DEL RISCHIO-REATO AMBIENTALE

4.1. IN CHE TERMINI IL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE IN MATERIA AMBIENTALE DEVE ORIENTARE L'ATTIVITÀ DELL'ODV?

È noto che la materia ambientale costituisce terreno di attrazione per il principio di precauzione, in via di estrema semplificazione definibile come strumento di gestione dei rischi applicabile in situazioni di incertezza scientifica, caratterizzate dalla presenza di una valutazione scientifica *iniziale* concernente rischi *potenziali*⁷.

Nel contesto europeo, il principio di precauzione viene definito come *“an approach to risk management, where, if it is possible that a given policy or action might cause harm to the public or the environment and if there is still no scientific agreement on the issue, the policy or action in question should not be carried out”*⁸; tale principio filtra poi nel sistema italiano di tutela dell'ambiente attraverso gli artt. 3 *ter* e 301 d. lgs. 152/2006.

È utile precisare che il concetto di *precauzione* differisce da quello di *prevenzione*: mentre quest'ultimo riguarda la mitigazione dei rischi noti, il primo concerne rischi sconosciuti che, allo stato attuale delle conoscenze scientifiche, non possono essere esclusi⁹.

Ciò premesso, la trasposizione del principio di precauzione sul terreno penalistico è

notoriamente problematica, in quanto il suo impiego rigoroso è suscettibile di stravolgere i consolidati criteri d'imputazione della responsabilità penale.

Con riferimento all'impostazione delle attività dell'Organismo, il principio di precauzione dovrebbe dunque, si ritiene, spronare l'OdV a un atteggiamento non già oppositivo, bensì dinamico: l'Organismo dovrà, cioè, opportunamente monitorare l'idoneità e l'efficacia del Modello nel tempo, nonché l'aggiornamento delle regole cautelari che, alla luce degli sviluppi scientifici, si rivelino non più adeguate.

4.2. QUALI SONO LE INIZIATIVE CHE L'ODV DEVE METTERE IN CAMPO IN RELAZIONE AL RISCHIO DI COMMISSIONE DI REATI AMBIENTALI?

In termini generali, l'Organismo è chiamato a vigilare sull'efficace attuazione del MOG, suggerendone se necessario – ad esempio, al ricorrere di eventi patologici o in seguito all'intervento di modifiche normative o nella struttura organizzativa – l'aggiornamento; supportare la formazione delle funzioni destinarie dei protocolli cautelari e relazionare sulle attività svolte.

Con precipuo riferimento alla gestione del rischio-reato ambientale, appare particolarmente utile, ai fini dell'identificazione delle concrete attività demandate all'Organismo, il richiamo a una

⁷ Donato Castronuovo, *Principio di precauzione e diritto penale. Paradigmi dell'incertezza nella struttura del reato*, 2012, p. 27; Fausto Giunta, *Il diritto penale e le suggestioni del principio di precauzione*, in *Criminalia*, 2006, pp. 227 ss.

⁸ EUR-Lex, *Precautionary principle*.

⁹ Federica Urban, *Calamità naturali: prevedibilità ed evitabilità dell'evento*, in Giovannangelo de Francesco e Gaetana Morgante (a cura di), *Il diritto penale di fronte alle sfide della “società del rischio”. Un difficile rapporto tra nuove esigenze di tutela e classici equilibri di Sistema*, 2017, p. 176.

recente pronuncia del Tribunale di Milano¹⁰, relativa a un ente condannato per lo scarico di acque reflue senza autorizzazione e oltre i valori tabellari consentiti.

Nella sentenza richiamata si chiarisce, invero, che l'OdV avrebbe dovuto:

- (i) monitorare l'efficacia e l'effettiva attuazione dei protocolli per la gestione dei rischi ambientali;
- (ii) curare l'attività periodica di formazione dei soggetti coinvolti nelle attività sensibili;
- (iii) esaminare le segnalazioni provenienti dagli organi di controllo;
- (iv) conservare la documentazione relativa ai controlli posti in essere nelle aree di rischio in materia ambientale.

L'Organismo è dunque chiamato a pianificare la propria attività di vigilanza alla luce delle dimensioni e dell'attività della società, avendo cura di programmare flussi informativi in entrata, funzionali ad assicurare un'adeguata conoscenza delle dinamiche aziendali, e in uscita, indispensabili per attenzionare eventuali criticità ai vertici societari.

Un importante intervento ai fini di una migliore gestione del rischio di commissione di reati ambientali riguarda, esemplificativamente,

l'impulso proveniente dall'OdV affinché la società si doti di un sistema di deleghe in materia ambientale¹¹.

Soprattutto nell'ambito delle organizzazioni a struttura complessa, l'implementazione di un sistema di deleghe appare invero funzionale non certo a una segmentazione delle responsabilità, bensì e in primo luogo a una gestione più attenta dei delicati adempimenti in materia ambientale.

4.3. IN CASO DI INTERVENUTA COMMISSIONE DI UN REATO AMBIENTALE, QUALE RUOLO PUÒ AVERE L'ODV?

Al ricorrere di un evento patologico quale l'intervenuta commissione di un reato ambientale in seno all'ente, l'OdV potrà avere un ruolo chiave nel supportare l'impresa, esemplificativamente, nella gestione della procedura estintiva di cui agli artt. 318 ss. d. lgs. 152/2006 – si pensi al caso in cui la prescrizione dell'autorità consista in obblighi di riorganizzazione – nonché nell'identificazione delle azioni necessarie ai fini della strutturazione del modello c.d. riparatore ex artt. 12 e 17 d. lgs. 231/2001.

¹⁰ Trib. Milano, n. 6672/2017, commentata da Marco Mossa Verre, *I reati ambientali nella giurisprudenza del Tribunale di Milano in materia di d. lgs. n. 231/2001*

(2016-2021), in *Riv. trim. dir. pen. cont.*, 2023, pp. 302 ss.

¹¹ Per una panoramica dei requisiti di validità della delega, si rimanda al nostro [Focus di settembre 2024](#).

CONTATTI



Giuseppe Fornari
Founder Partner

g.fornari@fornarieassociati.com



Enrico Di Fiorino
Partner

e.difiorino@fornarieassociati.com



Viola Molteni
Associate

v.molteni@fornarieassociati.com



Rebecca Ratti
Trainee

r.ratti@fornarieassociati.com

Milano

Via Chiossetto 18

T: +39 0254122206

E: milano@fornarieassociati.com

Roma

Piazza Adriana 5

T: +39 0622201000

E: roma@fornarieassociati.com

Bari

Via Principe Amedeo 25

T: +39 080 918 4280

E: bari@fornarieassociati.com

Questa pubblicazione ha lo scopo di fornire informazioni di carattere generale rispetto all'argomento trattato e non deve quindi essere considerata come un parere legale né come una disamina esaustiva di ogni aspetto relativo alla materia oggetto del documento.

Fornari e Associati

www.fornarieassociati.com