



- Prospettive e strategie sulle sinergie con i sistemi di gestione EMAS e ISO 14001

Modelli 231 e reati ambientali: quali integrazioni con i SGA?

L'estensione della responsabilità degli enti ad alcune specifiche tipologie di reati ambientali, introdotta dal D.Lgs. n. 121/2011, non ha indicato i criteri specifici per la redazione dei modelli di organizzazione e gestione. Questa mancanza di modelli di riferimento non dà la possibilità agli enti di implementare un modello organizzativo "a prova di giudice", nonostante i requisiti relativi ai "sistemi di gestione ambientale" - e più in generale quelli che attengono al percorso di una certificazione volontaria - così come espressi dalle norme di riferimento (regolamento EMAS e *standard* ISO 14001) racchiudano tutte le prerogative del "modello organizzativo 231", salvo alcune rilevanti eccezioni. Può essere quindi opportuno proporre linee di indirizzo che potrebbero, in presenza di un'attuazione rigorosa ed efficace dell'SGA in linea con le esigenze del "modello 231", indurre la giurisprudenza a ritenere che l'ente non si è discostato rispetto a quanto era ragionevole attendersi facesse per prevenire la commissione dei reati ambientali presupposto.

- di **Fabio Iraldo**, *istituto di management della scuola superiore sant'Anna di Pisa e direttore di ricerca - IEFE università Bocconi*, **Angelo Merlin**, *avvocato penalista, vice presidente ASSORECA* e **Vincenzo Ursino**, *principal consultant - ERM Italia S.p.A.*

Il decreto legislativo 7 luglio 2011, n. 121 «Attuazione della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, nonché della direttiva 2009/123/CE che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni» che ha esteso la responsabilità degli enti ad alcune specifiche tipologie di reati ambientali¹⁾, non ha indicato per la redazione dei modelli di organizzazione e gestione ulteriori criteri rispetto a quelli generali previsti dagli artt. 6 e 7, D.Lgs. n. 231/2011. Diversamente, l'art. 30, D.Lgs. n. 81/2008, ha dettato una disciplina autonoma con rife-

rimento ai modelli di organizzazione e gestione idonei ad avere efficacia esimente nel settore della sicurezza e salute sul lavoro e in particolare ha introdotto "in sede di prima applicazione" la presunzione di idoneità dei modelli organizzativi conformi ai documenti tecnici (le linee guida UNI-INAIL e il BS OHSAS 18001:2007) contenenti regole che esprimono le *best practice* relativamente ai sistemi di gestione della sicurezza sui luoghi di lavoro.

L'art. 30, D.Lgs. n. 81/2008, al di là dell'introduzione di una "presunzione di conformità" che ha visto la dottrina giuridica schierarsi

1) Per un commento all'intera disciplina si veda A. Merlin, *Illeciti ambientali nella disciplina "231": riflessioni per le imprese*, in *Ambiente&Sicurezza*, n. 17/2011.



Tabella 1

● Confronto tra gli elementi costitutivi del “modello 231” e i SGA ISO 14001 e regolamento EMAS

Elementi costitutivi del modello 231		Elementi costitutivi del SGA previsto da ISO 14001 e dal regolamento EMAS	Rif. 14001	
Inventario ambiti di interesse e valutazione dei rischi	Individuazione aree/attività sensibili	Aspetti ambientali	4.3.1	
	Valutazione del rischio reato	Prescrizioni legali e altre prescrizioni	4.3.2	
Introduzione/adequamento codice etico	Codice etico	Politica ambientale	4.2	
Realizzazione/adequamento protocolli generali e specifici	Organizzazione e gestione risorse finanziarie	Risorse, ruoli, responsabilità e autorità Obiettivi, traguardi e programma(i)	4.4.1 4.4.3	
	Formazione	Competenza, formazione e consapevolezza	4.4.2	
	Comunicazione e coinvolgimento	Comunicazione	4.4.3	
	Documentazione e tracciabilità		Documentazione	4.4.4
			Controllo dei documenti Controllo delle registrazioni	4.4.5 4.5.4
Gestione operativa attività sensibili		Controllo operativo,	4.4.6	
		Preparazione e risposta alle emergenze	4.4.7	
Istituzione/attivazione sistema di monitoraggio, verifica e vigilanza	Monitoraggio e Verifica (I livello)	Sorveglianza e misurazioni	4.5.1	
		Audit interno	4.5.5	
		Non conformità, azioni correttive e azioni preventive	4.5.3	
		Valutazione del rispetto delle prescrizioni	4.5.2	
	Riesame del sistema	4.6		
Organismo di Vigilanza Monitoraggio e Verifica (II livello)	Non previsto	-		
Istituzione/ adeguamento sistema disciplinare	Sistema disciplinare	Non previsto	-	

su due opposti fronti interpretativi^[2], dimostra che - comunque - il legislatore si è posto il problema di fornire agli enti ulteriori indicazioni legislative sui criteri di progettazione

2) Per un primo orientamento la presunzione di cui al comma 5 è una presunzione *iuris tantum*, cioè relativa, superabile dal giudice qualora l'analisi del caso concreto dovesse indurre a ritenere i modelli concretamente inidonei, si veda, P. Ielo, Lesioni gravi, omicidio colposo aggravati dalla violazione della normativa antinfortunistica e responsabilità degli enti, in Resp.amm.soc.ent., 2008, 2, 69. Per un secondo indirizzo, invece, la lettera della legge non lascia spazio a dubbi. La conformità del modello organizzativo, per la parte corrispondente, alle linee guida UNI-INAIL o al BS OHSAS impone al giudice di sancire l'idoneità del modello medesimo, nulla togliendo che il giudice debba procedere ad accertare se il modello, pur astrattamente idoneo, sia stato effettivamente ed efficacemente adottato, si veda R. Lottini, I modelli di organizzazione e gestione, in Il nuovo diritto penale della sicurezza nei luoghi di lavoro, Giuffrè, 2010, pag. 193.



Tabella 2

● Potenziali sinergie di un efficace utilizzo del sistema di gestione ambientale

Elementi costitutivi del M.O. 231	Elementi di convergenza con ISO 14001/EMAS	Punti di attenzione
Inventario degli ambiti di interesse e analisi dei rischi potenziali	Nel SGA viene effettuata l'Analisi Ambientale Iniziale delle attività dell'organizzazione per identificare gli aspetti ambientali delle attività, prodotti e servizi e determinare quelli che possono avere un impatto ambientale significativo (inclusiva di una attenta "analisi della conformità normativa"). Viene inoltre effettuato un aggiornamento periodico dei processi di "Valutazione degli aspetti ambientali" e "Gestione delle prescrizioni legali", per garantire il mantenimento del carattere "dinamico" e "prevenzionale" come fondamentale caratteristica del M.O.	<i>L'AAI ha il fine di individuare le aree di miglioramento delle prestazioni ambientali, mentre la mappatura dei rischi 231 ha funzione di individuare le modalità di commissione del reato al fine di prevenirlo.</i>
Introduzione/adeguamento del Codice etico	Il Codice etico esprime una serie di principi e valori cui ispirarsi nella conduzione delle attività, la politica ambientale declina principi e valori aziendali nel campo della gestione ambientale. Essa include elementi che traducono gli impegni dell'alta direzione al rispetto della conformità alla normativa ambientale, al miglioramento continuo, al mantenimento e aggiornamento del SGA, in piena linea con quanto richiesto dal M.O. 231.	<i>La politica ambientale deve essere rivista per garantire omogeneità con le finalità del codice etico ed esplicitare il legame/rapporto tra i due documenti.</i>
Realizzazione/adeguamento protocolli "generali"	Il SGA prevede, in corrispondenza a ciascuno dei principali protocolli generali di funzionamento del M.O., la presenza di un "processo" di presidio in campo ambientale: <ul style="list-style-type: none"> • formalizzazione ruoli e responsabilità; • pianificazione risorse e investimenti per il miglioramento; • formazione e addestramento del personale; • comunicazione, informazione e partecipazione; • gestione della documentazione e delle registrazioni. 	<i>Le procedure del SGA devono essere messe a confronto con protocolli generali del M.O. su analoghi ambiti gestionali e operativi, per verificare la coerenza reciproca e individuare eventuali margini di miglioramento</i>
Realizzazione/adeguamento protocolli specifici per la gestione operativa delle attività sensibili	Il SGA prevede la presenza di procedure per il "controllo operativo" dei processi e delle attività a potenziale impatto sull'ambiente (in condizioni normali, anomale e di emergenza), quali ad esempio: <ul style="list-style-type: none"> • gestione dei rifiuti; • gestione degli scarichi idrici; • gestione delle emissioni in atmosfera. 	<i>È necessaria una verifica della presenza nelle procedure operative del SGA di tutte le misure cautelari a ridurre ragionevolmente lo specifico rischio-reato da contenere. Le misure cautelari da introdurre nelle procedure potranno essere contenute nei testi normativi (es. le indicazioni per predisporre un deposito temporaneo di rifiuti) o dovranno essere autoregolamentate dall'ente (es. l'adozione di tutte le misure tecniche idonee ad evitare il superamento dei limiti tabellari allo scarico).</i>



Istituzione/attivazione di un sistema di monitoraggio, verifica e vigilanza	<p>Il SGA prevede una serie di processi e strumenti utilizzabili a supporto delle attività di verifica e controllo dell'Organismo di vigilanza:</p> <ul style="list-style-type: none"> • sorveglianza del personale sulla corretta conduzione in sicurezza dell'operatività; • monitoraggio delle prestazioni, attraverso la raccolta e l'analisi di dati e indicatori; • verifica periodica, sistematica, obiettiva e documentata del funzionamento del SGA. 	<p><i>Vi sono differenti "livelli" e "finalità" nelle attività di controllo tra SGA e M.O. 231, per cui da una parte va garantito il coordinamento tra queste attività, dall'altra vanno introdotti strumenti di verifica specifica sulle fattispecie di reato 231</i></p>
---	--	--

delle cautele preventive^[3] e, nel caso della sicurezza sul lavoro, ha privilegiato la strada delle presunzioni di conformità con l'evidente intento di mettere al riparo la *societas* dai rischi interpretativi giurisdizionali.

In tema di reati ambientali il legislatore non ha voluto, nonostante vi fossero motivate pressioni da parte delle Associazioni rappresentative degli enti^[4], indicare agli enti modelli di riferimento per la costruzione di quelle cautele, per così dire di "secondo grado", in grado di implementare un modello organizzativo "a prova di giudice".

In questo scenario è dunque necessario verificare se sussistono già, in campo ambientale, delle *best practics* in grado di indirizzare le imprese nella redazione delle regole cautelari che, in un'organizzazione complessa, devono essere improntate a tre concorrenti tipologie:

- procedimentali;
- sostanziali;
- di controllo.

Sicuramente, nella delineata prospettiva, assumono rilevanza i sistemi di gestione ambientale (SGA), introdotti da alcuni riferimenti normativi di natura volontaria (*in primis* ISO 14001 ed EMAS), con le precisazioni che saranno appresso sviluppate.

I requisiti relativi al SGA, e più in generale

quelli che attengono al percorso di una certificazione volontaria^[5], così come espressi dalle norme di riferimento (regolamento EMAS e *standard* ISO 14001), racchiudono tutte le prerogative del "modello organizzativo 231", salvo alcune rilevanti eccezioni.

Un confronto fra requisiti, ancorché condotto su un piano generale, evidenzia forti parallelismi tra il modello organizzativo *ex* D.Lgs. n. 231/2001 e i cosiddetti "punti-norma" riferiti ai sistemi di gestione ambientale ISO 14001/EMAS, sia a livello di principi generali, sia sul piano operativo degli elementi costitutivi.

Per facilitare un primo approccio alla valutazione delle sinergie, nella tabella seguente si propone un sintetico confronto tra questi due ambiti normativi, al fine di individuare alcuni elementi di convergenza nell'utilizzo del SGA come strumento operativo a supporto del processo di adeguamento al D.Lgs. n. 231/2001.

A un ulteriore livello di approfondimento, per ciascuno degli elementi costitutivi del "modello organizzativo" previsto dal D.Lgs. n. 231/2001 (con l'eccezione di quelli non esplicitamente ricompresi nelle norme volontarie), la *tabella 2* evidenzia i parallelismi e le potenziali sinergie a cui potrebbe dar luogo un efficace utilizzo del sistema di gestione ambientale, nonché alcuni punti "sensibili" del processo di

3) Già il legislatore del 2001 aveva colto lo spessore del problema e lo dimostra la disposizione del comma 3, art.6 del D.Lgs. n. 231/2001, che prevede che i modelli organizzativi possano essere adottati sulla base di Codici di comportamento redatti dalle associazioni rappresentative degli enti: tali modelli possono, poi, essere inoltrati al Ministero della Giustizia, che, entro trenta giorni, può avanzare osservazioni sull'idoneità dei modelli. È evidente che, per come formulata, la norma non attribuisce al Ministero la capacità di cristallizzare una valutazione di idoneità preventiva che vanifichi il potere discrezionale del giudice.

4) Si veda, Osservazioni di Confindustria allo schema di decreto legislativo di recepimento della Direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente e della direttiva 2009/123/CE che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi, datato 29 aprile 2011, che suggerivano l'introduzione di una presunzione di idoneità per i modelli organizzativi definiti conformemente alla norma Uni En ISO 14001 ovvero al regolamento EMAS, o modelli equivalenti, pag. 7.

5) Per un approfondimento sui requisiti relativi al Sistema di Gestione Ambientale previsti dallo standard ISO 14001 e dal Regolamento EMAS 1221/2009/CE si veda: F. Iraldo, E. Cancila, Le certificazioni ambientali per le imprese - Metodologie, approcci operativi e casi di eccellenza. I libri di Ambiente&Sicurezza. Gruppo 24 Ore Editore, Milano, 2010.



Tabella 3

● **Elementi relativi alla *compliance* normativa**

Attività dell'analisi ambientale	Cosa dovrebbe prevedere un "buon" SGA certificato ISO 14001 o registrato EMAS	Quali i limiti nell'esperienza applicativa
<i>Identificazione</i>	<ul style="list-style-type: none"> • individuazione di tutti i requisiti normativi e regolamentari cui ottemperare; • nel caso di EMAS, l'enfasi sulla conformità è amplificata fin dalla fase di analisi iniziale, addirittura considerandola (impropriamente) il primo degli aspetti ambientali da analizzare. 	Questa attività nell'esperienza delle aziende spesso si limita all'elencazione dei riferimenti a leggi, regolamenti o normative da inserire nell'apposito registro e/o scadenzario, quale parte integrante del SGA.
<i>Misurazione</i>	<ul style="list-style-type: none"> • identificazione dei limiti normativi; • misurazione della distanza dai limiti; • indicatori di conformità anche in funzione del <i>gap</i> valutato tra dati aziendali e limiti previsti; • misurazione della capacità di soddisfare i limiti e i vincoli. 	Questa attività nella gran parte dei casi si riduce all'identificazione della presenza di limiti e, in casi più rari, alla definizione di una "distanza" dai limiti, raramente espressa come indicatori, molto più spesso graficamente (tipico nelle aziende EMAS l'inserimento del livello del limite normativo in un grafico a istogrammi sui parametri emissivi, anche in funzione della sua rappresentazione nella dichiarazione ambientale).
<i>Analisi delle modalità operative</i>	Esigenza di connettere gli aspetti ambientali (e le relative condizioni di conformità) alle attività dell'organizzazione e alle prassi in uso, nonché all'operato di alcune figure aziendali coinvolte in tali attività.	Questa attività è la più lacunosa nelle esperienze attuali, nel cui ambito ci si limita all'indicazione della presenza di procedure, ma non vengono approfonditi i nessi causali tra modalità operative dell'azienda e generazione di un aspetto ambientale.
<i>Valutazione</i>	Obiettivo di valutare gli aspetti per guidare la pianificazione del miglioramento, anche in relazione alla capacità di mantenere la conformità.	Questa attività è spesso confinata all'utilizzo della "presenza" di limiti normativi (raramente del <i>gap</i>) come criterio di significatività nell'ambito della valutazione.

possibile integrazione, a cui prestare particolare attenzione.

Alla luce delle indicazioni sinteticamente riportate in *tabella 2*, si può, quindi, ragionevolmente affermare che un SGA efficacemente progettato, attuato e, soprattutto, concepito dall'organizzazione che lo applica come un reale supporto alla gestione ambientale operativa, costituisca già una importante intelaiatura per la così detta "parte speciale" del modello di organizzazione e gestione relativamente ai reati di cui all'art. 25-undecies, D.Lgs. n. 231/2001.

La questione di fondo si può, tuttavia, sintetizzare in due punti:

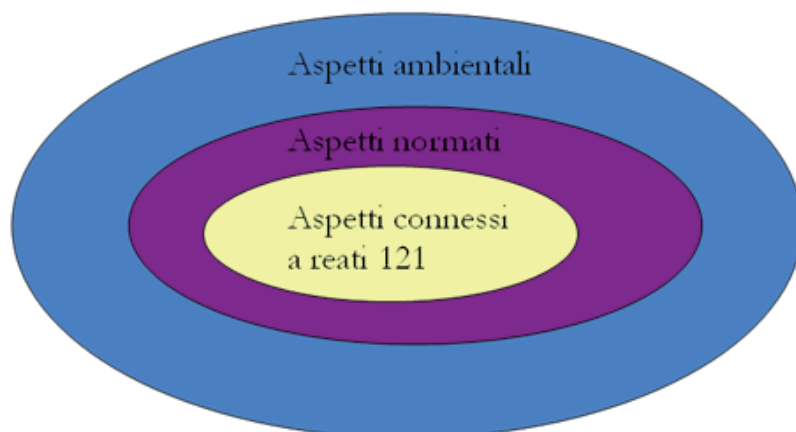
- quanti SGA oggi siano realmente applicati in modo da valorizzare appieno la capacità di gestire le tematiche afferenti ai reati ambientali previsti dall'art. 25-undecies, D.Lgs. n. 231/2001 e, quindi, siano già in grado di operare come base applicativa del "modello organizzativo";
- qualora un SGA certificato non sia nelle migliori condizioni per poter rispondere alle aspettative richieste dal D.Lgs. n. 231/2001, quali passi siano necessari per rafforzarlo, nella prospettiva di farne la vera "anima" operativa del "modello organizzativo".

Per poter rispondere a questi due punti, occor-



● Integrazione tra i diversi aspetti

Figura 1



re muovere dal presupposto dell'indiscutibile utilizzabilità dei diversi elementi del SGA ai fini della prevenzione dei reati ambientali contenuti nell'art. 25-undecies, D.Lgs. n. 231/2001, prendere atto dei sopra menzionati limiti interpretativi e applicativi del sistema da parte delle organizzazioni che lo hanno implementato (certificate ISO o registrate EMAS) e, infine, fornire alcuni suggerimenti di taglio pratico su come rivisitare gli elementi del SGA per potenziarne la capacità di rispondere alle finalità previste dalla normativa in materia di responsabilità amministrativa degli enti.

Attraverso un'opera di "consolidamento" del SGA, non sempre immediata né poco impegnativa, si potrebbe ottenere il duplice risultato, da un lato, di sviluppare un "modello organizzativo" ben radicato ed efficacemente coniugato con le esigenze gestionali dell'azienda e, dall'altro, di migliorare le prestazioni del SGA e le garanzie che questo è in grado di offrire, anche a prescindere dai requisiti del D.Lgs. n. 231/2011.

Supponiamo che un'azienda (che sia già certificata o intenzionata a certificarsi) si ponga nella prospettiva di massimizzare l'impiego delle risorse e delle capacità gestionali insite in un SGA al fine di strutturare un efficace "modello organizzativo" per la prevenzione

dei reati ambientali, e vediamo come potrebbe affrontare i principali passaggi nell'implementazione e mantenimento del sistema.

"L'analisi ambientale" e il "rischio-reato"

La prima attività, in ordine logico e spesso anche temporale, nell'attuazione di un efficace SGA, è rappresentata dall'analisi ambientale. Come è noto, l'analisi ha una finalità più ampia della valutazione del livello di conformità normativa, ovvero quella di identificare gli aspetti ambientali significativi, individuare i possibili margini di miglioramento delle *performance* ambientali e porre le basi per la definizione di un efficace assetto di responsabilità, ruoli, competenze e modalità operative atte a garantirne il perseguimento.

Le attività fondamentali in cui si articola normalmente un'analisi ambientale possono essere declinate come di seguito:

- **identificazione** degli aspetti ambientali;
- **misurazione** e quantificazione degli stessi;
- **analisi delle modalità** operative (e quindi delle funzioni e delle attività svolte dalle figure aziendali) in grado di generare gli aspetti ambientali;
- **valutazione** della significatività degli aspetti, in modo tale da fornire una guida



Tabella 4

● “Dalla politica ambientale” alla prevenzione di reati presupposto

Impegno della Politica	Verso il Codice etico
Conformità normativa	Prevenzione reati e “legalità” Anticipazione normativa futura
Miglioramento continuo	Progressivo abbassamento della soglia dei rischi accettabili
Prevenzione inquinamento	Prevenzione rischi di inquinamento
Rapporti con i fornitori (aspetti indiretti)	Garanzia di correttezza dei rapporti nei confronti dei fornitori
Comunicazione	Trasparenza

per la programmazione del miglioramento. Va sottolineato come ai sensi dello *standard* ISO 14001 e, soprattutto, del nuovo regolamento EMAS 2009/1221/CE, la conformità normativa sia parte essenziale di ognuna di queste attività. La *tabella 3* sintetizza quali sono gli elementi relativi alla *compliance* normativa che sono previsti e connaturati a ciascun passo dell'analisi, evidenziando altresì con quali limitazioni oggi comunemente questi vengano sviluppati dalle aziende.

Attesi i limiti che si sono evidenziati nell'esperienza applicativa, è necessario, allora, che gli enti rafforzino l'analisi ambientale nella prospettiva della prevenzione del “rischio-reato”, inteso come “rischio normativo”. Infatti, il rispetto delle norme cogenti penetra nella stessa fase di progettazione della strategia d'impresa, in modo da adeguare lo stile e i comportamenti dell'ente alle pretese dell'ordinamento, innescando un meccanismo virtuoso capace di contenere eventuali spinte alla violazione della legge.

In particolare, un'attenta analisi delle correlazioni tra aspetti ambientali, relative condizioni di conformità e connessi vincoli e/o limiti e le prassi e modalità gestionali nel cui ambito essi vengono (realmente o potenzialmente) generati si dimostrerebbe molto efficace allo scopo. Si tratterebbe di approfondire il livello di analisi normalmente limitato all'identificazione di un aspetto ambientale e alla sua misurazione, estendendolo alla capacità di garantire la conformità oggi e di mantenerla in futuro, con particolare attenzione alle condizioni operative dell'azienda che possano ragionevolmente prevenire o cautelare dal rischio di reato.

In pratica, occorrerebbe per tutti gli aspetti ambientali identificati procedere alla:

- loro associazione con i limiti, vincoli e adempimenti applicabili, posizionando l'organizzazione rispetto a essi;
- misurazione della conformità, non solo della prestazione ambientale (per esempio la distanza dai limiti previsti dalla normativa, rispetto dei vincoli autorizzativi, storico delle non conformità e degli incidenti, mappe di rischio ecc.) e creazione di relativi indicatori;
- effettuazione di un esame approfondito delle attività dell'organizzazione e delle modalità e prassi in essere, identificando il ruolo delle funzioni coinvolte e analizzando le correlazioni con gli aspetti ambientali e i rischi di non conformità;
- valutazione della significatività dell'aspetto in condizioni normali, anomale, di emergenza e dei rischi connessi in termini di violazione di limiti, vincoli o adempimenti (e, nei casi più all'avanguardia, del danno potenziale e del suo valore economico).

La “politica ambientale” e la prevenzione dei reati

Un secondo passaggio chiave nel percorso di implementazione e mantenimento di un SGA è costituito dall'adozione di una “politica ambientale”. La natura strategica e gli obiettivi di orientamento e indirizzo di questo documento, come si evince chiaramente dalle definizioni che ISO 14001 ed EMAS ne forniscono, potrebbero costituire la base per il così detto “codice etico” che ben sappiamo essere costituito da un insieme di valori e prescrizioni che permeano la cultura di impresa, deputati a



informare i comportamenti individuali dei dipendenti e dei *partners* abituali dell'ente. Per ottenere questo risultato è utile rivedere il documento di politica, nel modo in cui è attualmente concepito dalle aziende certificate ISO o registrate EMAS, potenziandone l'approccio, l'utilizzo e i contenuti. In particolare, la politica andrebbe rivista per trasformarla:

- da un documento fondato sull'enunciazione di "principi-guida", a un documento che sia anche "prescrittivo" di determinati comportamenti. Sotto questo profilo è bene ricordare che i protocolli operativi che saranno, poi, contenuti nel modello devono costituire la concreta attuazione dei principi contenuti nel codice etico;
- da un documento che racchiude gli "impegni dell'azienda" (indistintamente considerata), a un documento di **impegni specifici**, sia per il vertice (soggetti apicali) che per i singoli lavoratori;
- da un documento che costituisce essenzialmente un canale per informare sulle scelte aziendali, a un documento che venga adottato come "codice comportamentale".

Allo stesso modo, i contenuti che le aziende tipicamente includono in una "politica ambientale" dovrebbero evolversi per tenere in conto le esigenze più specifiche, dettate dalla necessità di perseguire continuamente non solo la garanzia di conformità nel tempo (concetto già assimilato dalle politiche attuali), ma anche la capacità di prevenire i potenziali reati e adeguarsi con anticipo ai requisiti della legislazione attesa, in modo da minimizzare i rischi di reato. La seguente *tabella 4* mostra una serie di suggerimenti su come reimpostare i principi-guida più comuni della "politica ambientale", verso una più olistica considerazione delle esigenze di prevenzione dei reati presupposto.

Anche la definizione e lo sviluppo del "programma ambientale" e degli obiettivi di miglioramento offrono una sponda per la predisposizione dei protocolli di gestione nelle aree così dette "strumentali", ovvero quelle che gestiscono «*strumenti e risorse finanziarie destinati a supportare la commissione dei reati*». Il loro rilievo è normativamente riconosciuto dall'art. 6, comma 2, lett. c), D.Lgs. n. 231/2001, che prevede l'individuazione di modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione di reato. In que-

sto senso, il "programma ambientale" può essere visto senz'altro come la più credibile attestazione di impegno concreto da parte di un'azienda certificata ISO 14001 o registrata EMAS, per il perseguimento degli obiettivi di un SGA, fra i quali va naturalmente inclusa anche la conformità normativa, pre-requisito essenziale per il mantenimento della certificazione. Nell'attuale esperienza applicativa dei SGA, tuttavia, il "programma ambientale" soffre di limiti significativi come reale strumento di gestione delle risorse economiche e finanziarie, come dovrebbe risultare a efficace supporto di un "modello organizzativo 231".

Ciò che il "programma ambientale" prevede, con riferimento agli aspetti finanziari, infatti, è semplicemente lo stanziamento di risorse economiche per l'attuazione delle misure utili a conseguire gli obiettivi di miglioramento, la periodica revisione e aggiornamento degli stessi obiettivi e, quindi, la definizione di un nuovo programma (su base annua) che preveda risorse economiche integrative o la revisione degli stanziamenti precedenti, a seconda del livello di attuazione delle misure finanziate. Nel "programma ambientale" si richiede inoltre di identificare chiaramente le responsabilità per l'attuazione delle misure e la realizzazione dei connessi investimenti (tipicamente il responsabile del SGA), che tuttavia non necessariamente coincidono con le funzioni cui fa capo il potere di spesa delle risorse stanziate.

Per allineare il "programma ambientale" con l'art. 6, comma 2, lett. c), D.Lgs. n. 231/2001, occorre:

- collegare lo stanziamento delle risorse nel "programma ambientale" con i processi di *budgetting* dell'azienda, e in particolare con il bilancio previsionale, anche sotto il profilo documentale;
- prevedere esplicitamente una fase di valutazione *ex ante* di fattibilità economica e sostenibilità di ogni investimento che viene proposto nel "programma ambientale" [ad esempio applicando il metodo dei costi e benefici e calcolando il *payback period*, si vedano al proposito gli accenni del regolamento EMAS 1221/2009/CE, All. I, 3 g];
- stabilire momenti di verifica di stato di avanzamento e spesa più intensi e incisivi di quanto oggi non sia normalmente previsto per gli impegni del "programma ambientale" (spesso verificati solo sotto il profilo del rispetto delle scadenze temporali);



- adottare meccanismi di *feedback* sul “programma ambientale” in tempo reale, o quantomeno tempestivi, onde evitare di ridursi a revisionare *a posteriori* un documento del SGA che si limita, così, a prendere atto di decisioni di ripianificazione finanziaria assunte altrove nell’azienda;
- sviluppare la capacità di incanalare nel “programma ambientale” anche le richieste che emergono in “corso d’opera” nella gestione ambientale “ordinaria” da parte dell’azienda, anche per gestire imprevisti o necessità di adeguamento rapido;
- aumentare la capacità di rendicontare i flussi di investimento e le variabili di spesa (si veda oltre il tema degli indicatori), anche attraverso un collegamento più diretto tra verifiche sull’evoluzione del “programma ambientale” e comunicazione interna ed esterna (ad esempio rendicontazione degli obiettivi raggiunti e dei programmi attuati rispetto agli impegni assunti precedentemente nell’ambito della “dichiarazione ambientale” EMAS).

In altre parole, il “programma ambientale” dovrebbe trasformarsi in un documento più dinamico nell’ambito del SGA, e più in generale della gestione aziendale, per diventare uno strumento efficace di pianificazione e di rendicontazione delle risorse economiche e finanziarie (vale a dire uno degli strumenti-chiave della “contabilità ambientale”), al fine di poterne garantire la disponibilità al servizio delle esigenze della gestione ambientale, del mantenimento della conformità legislativa e della prevenzione dei reati ambientali.

Pur consapevoli che il “modello organizzativo” si intreccia con tutte le componenti del SGA, ci pare utile fornire alcuni primi spunti di riflessione riguardanti in particolare tre “tessere” del mosaico organizzativo e gestionale, a cui l’azienda dà vita nel percorso della certificazione ISO 14001 o della registrazione EMAS:

- la definizione dell’assetto organizzativo e delle responsabilità;
- il coinvolgimento del personale;
- le attività di monitoraggio e sorveglianza.

Definizione dell’assetto organizzativo e delle responsabilità

Rispetto ai SGA oggi implementati, è senz’altro necessario sviluppare maggiormente due

“fondamenta” del “modello organizzativo”: la **separazione dei ruoli delle funzioni** e i meccanismi di **formazione delle decisioni**. Occorre superare la diffusissima tendenza ad **assommare funzioni** di *governance* e guida del sistema sul solo RSGA, e tentare invece di distribuire maggiormente compiti e responsabilità attinenti alla gestione ambientale nell’organigramma aziendale. Rispetto alle esperienze attuali, inoltre, sarebbe opportuno rafforzare la capacità di definire **poteri decisionali e di spesa** delle figure coinvolte ed esplicitare meccanismi di delega (che sono invece tradizionalmente deboli nell’SGA). Per aumentare la chiarezza nella definizione dei ruoli previsti dal SGA, potrebbe anche risultare utile descrivere più in dettaglio in procedure, mansionari o matrici delle responsabilità i **meccanismi di interazione** funzionale tra ruoli (e, soprattutto, le distinte responsabilità “reciproche”). Considerate le esigenze derivanti dal D.Lgs. n. 231/2001, infine, sarebbe consigliabile adottare nelle procedure gestionali e nelle prassi operative l’approccio delle “**ridondanze**” organizzative, già molto maturate nelle esperienze aziendali nella gestione degli impianti e delle tecnologie (ad esempio nell’ambito dei controlli).

Anche il processo di formazione delle decisioni risulta spesso sottovalutato nell’ambito dei SGA, che tendono a dare maggiore importanza alla regolamentazione dei comportamenti e delle prassi operative piuttosto che alla loro legittimazione attraverso l’esercizio dei poteri decisionali connessi ai ruoli in azienda. Da questo punto di vista, si possono suggerire alcuni semplici accorgimenti:

- descrivere nei documenti di sistema i **processi decisionali e non solo le modalità** (esempio non “si interviene per...” ma “chi interviene per...”);
- descrivere non **solo l’azione, ma l’input decisionale** che sta a monte (esempio “su indicazione del responsabile del reparto, il capoturno...”);
- adottare registrazioni che **consentano sempre di tracciare** i processi decisionali attuati (per esempio il funzionamento della “catena di comando”);
- descrivere chiaramente nelle procedure e nelle istruzioni operative i **flussi di comunicazione** attraverso cui si esplicano le decisioni.



Coinvolgimento del personale

L'avvento della responsabilità degli enti ha senz'altro richiamato tutte le aziende (incluse quelle certificate ISO o registrate EMAS) a una maggiore cura e attenzione nel processo di formazione/informazione dei propri dipendenti. In questo senso, molto può essere realizzato attraverso le azioni formative, informative e di coinvolgimento dei dipendenti, che nei casi migliori rappresentano il fulcro del sistema di gestione ambientale e sono già recepite appieno nell'assetto procedurale e documentale dello stesso (si pensi al "piano di formazione", alle relative procedure, ai "moduli di registrazione" ecc.).

Il suggerimento è quello di:

- intensificare la **formazione** e accrescere la consapevolezza soprattutto di quei ruoli aziendali e funzioni che risultano più "sensibili" rispetto ai rischi potenziali di reato (attraverso la cosiddetta "formazione al ruolo" e la trasmissione del "saper essere" legato alla funzione);
- porre maggior enfasi sul coinvolgimento e sulla partecipazione del personale, con particolare riferimento alla **responsabilizzazione dei livelli dirigenziali** (sul tema è attesa una linea guida dalla Commissione europea per EMAS III);
- potenziare i sistemi di incentivazione (già scarsamente diffusi negli attuali SGA) e, soprattutto, prevedere **sistemi "disciplinari"** per le violazioni delle procedure previste.

Fra tutti i passi aggiuntivi che l'estensione del D.Lgs. n. 231/2001 ai reati ambientali comporta per i SGA, il sistema disciplinare è senz'altro quello che richiede il più ampio "salto di qualità" rispetto alla situazione attuale. Nel panorama delle aziende certificate, si riscontrano pochi casi eccellenti di SGA in cui viene incorporato un sistema premiante (basato nella migliore delle ipotesi su incentivi economici), ma in questi casi ciò che viene "disciplinato" è unicamente il modo in cui questi incentivi vengono distribuiti, come a dire che il mancato incentivo equivale a un provvedimento punitivo nei confronti di chi non ha seguito le regole comportamentali o non ha contribuito al raggiungimento degli obiettivi ambientali. Questo approccio

è decisamente lontano da quanto soddisferebbe al requisito del "sistema disciplinare" del D.Lgs. n. 231/2001.

Attività di monitoraggio e sorveglianza

Infine, rispetto allo stato dell'arte nell'implementazione dei SGA, l'estensione del 231 ai reati ambientali sollecita un ripensamento di almeno due elementi fondamentali:

- il sistema di monitoraggio attraverso l'uso di indicatori;
- il processo di sorveglianza, attuato essenzialmente tramite il sistema delle "non conformità" (NC) e delle azioni correttive/preventive, da un lato, e l'*audit* ambientale, dall'altro.

In primo luogo, alla luce del D.Lgs. n. 231/2001, occorrerebbe perlomeno considerare che un'azienda, certificata ISO o registrata EMAS, ora necessita di misurare il livello di attuazione e di conformità del proprio "modello organizzativo", relativamente a dimensioni di specifico interesse del modello stesso, quali ad esempio:

- indicatori di **conformità legislativa**;
- indicatori di **reattività e capacità di adeguamento** del SGA (rispetto a quasi-incidenti che comportano il rischio di commettere un reato, a modifiche impiantistiche sostanziali, alla normativa futura che introduce nuovi reati ecc.);
- indicatori relativi alla capacità di **sostenere economicamente** il SGA e il "modello organizzativo" 231 per l'ambiente (relativi quindi alle risorse finanziarie);
- indicatori relativi alla reale applicazione del sistema e delle sue modalità operative **da parte del personale**;
- indicatori relativi alla **trasparenza dei processi** (esempio rapporti con la filiera e responsabilità estesa del produttore).

Come dimostrato da molti studi sul tema, queste tipologie di indicatori sono poco utilizzate nell'ambito dei SGA e rappresentano la frontiera nella sperimentazione di metodi innovativi di misurazione che non si limitino alle prestazioni ambientali, ma che siano in grado di riflettere l'efficacia e l'efficienza del funzionamento del sistema di gestione^[6].

6) *A questo proposito, si vedano le "Linee Guida per lo sviluppo di indicatori sulle prestazioni del Sistema di Gestione Ambientale", Dispense Assolombarda, Milano, 2012.*



Al contrario di quanto possa apparire, la sorveglianza è l'elemento del SGA più lontano da un'efficace valorizzazione ai fini del D.Lgs. 231/2001, in quanto:

- le **non Conformità** e azioni correttive/preventive sono molto spesso un *sub-sistema* più "apparente" che reale nell'ambito degli SGA. Le NC vengono definite *ex-post*, di frequente per l'esigenza di dimostrare che l'azienda è stata in grado di identificarne qualcuna, e decisamente più orientate a correggere che a prevenire le modalità che le hanno generate;
- l'**audit**, al contrario, è considerato dalle aziende certificate ISO 14001 o registrate EMAS uno strumento molto utile sul piano pratico e dalla forte valenza operativa, ma è quasi esclusivamente finalizzato alla gestione (per la quale è stato concepito), piuttosto che alla valutazione e al mantenimento della conformità normativa.

Il rafforzamento delle modalità di gestione delle NC e delle azioni correttive/preventive in vista del 231, quindi, passa necessariamente attraverso il preliminare miglioramento di questa parte essenziale del SGA e di un suo graduale riorientamento verso la prevenzione dei reati ricompresi nel D.Lgs. 121/2011. Nello specifico, si dovrebbe:

- aumentare il livello di condivisione e penetrazione delle modalità di segnalazione delle NC tra il personale, soprattutto **allentando i condizionamenti** relativi alla percezione negativa delle NC. Dovrebbe essere superata l'interpretazione, oggi prevalente, che un elevato numero di NC sia sintomo di una situazione negativa del SGA. Al contrario, maggiore è il numero delle NC segnalate, più alta è la partecipazione dei dipendenti al miglioramento del SGA;
- rendere più facile la **compilazione dei moduli**, agevolando (chiarendo) i flussi di comunicazione tra i diversi livelli aziendali coinvolte;
- incentivare la segnalazione (ad esempio garantendo *privacy* e anonimato) e **premiare** le soluzioni proposte;
- introdurre un sistema disciplinare che punisca chi **non segnala la NC**, piuttosto che rimproverare chi ne è causa.

Per quanto riguarda l'*audit* ambientale, basti sottolineare che le stesse linee evolutive dei riferimenti normativi (in particolare del nuovo regolamento EMAS III), tendono a richiedere in modo sempre più esplicito che questo strumento di valutazione sia anche finalizzato alla verifica della conformità normativa. Viene naturale pensare che in tale obiettivo dell'*audit* rientri anche la valutazione di tutte quelle attività e risorse del SGA che sono destinate alla prevenzione dei reati ricadenti nel campo di applicazione del D.Lgs. n. 121/2011.

Va infine sottolineato che i processi di sorveglianza, attuati all'interno di un SGA, seppure efficaci, non sono stati concepiti con l'obiettivo di indirizzarne i risultati all'Organismo di vigilanza, un soggetto "esterno" al sistema di gestione. Ciò potrebbe rappresentare un freno all'utilizzo della sorveglianza ai fini del "modello organizzativo". Per facilitare la sinergia tra i due ambiti, bisogna saper ritagliare per il RSGA un **ruolo di filtro** delle NC (emergenti dalla gestione ordinaria e/o dagli *audit*), perché queste siano valorizzabili ai sensi della normativa sulla responsabilità degli enti e siano intelleggibili e utilizzabili da parte dell'OdV ai propri fini. In questa logica, potrebbe essere prevista, ad esempio, una **reportistica "selettiva"** da parte del RSGA su quelle NC che hanno rilevanza ai fini della prevenzione dei reati ambientali, per consentire un'efficace comunicazione con l'OdV.

In conclusione si ritiene che in attesa di un processo di elaborazione interpretativa che verrà necessariamente effettuato dalla giurisprudenza, si possa concretamente fornire una prima risposta al "*disorientamento fisiologico*" delle imprese integrando efficacemente il SGA con le previsioni di cui agli artt. 6 e 7 del D.Lgs. n. 231/2011.

Le linee di indirizzo sopra descritte possono costituire un utile riferimento per dare attuazione più rigorosa ed efficace al SGA in linea con le esigenze del "modello organizzativo", che potrebbe indurre il Giudice a decidere che l'ente non si è discostato rispetto a quanto era ragionevole attendersi facesse per prevenire la commissione dei reati ambientali presupposto. ●