

La 'generosità' delle certificazioni ambientali di sistema

di

Ottavio Saia

Esistono in campo internazionale diverse tipologie di certificazioni ambientali, di cui, molto si parla quando ci si presenta o si vuole fare spot, réclame, pubblicità ... ma di cui, poco si tratta quando si presentano dati di qualità ambientale del territorio. Sarà un caso?

Semplificando (molto), le certificazioni ambientali più conosciute sono queglii 'attestati di buona condotta ambientale' rilasciati da soggetti terzi 'indipendenti'. Tali ultimi organismi alias organismi di certificazione, privati (alcune volte partecipati anche da soggetti pubblici) e riconosciuti da un sistema internazionale - formato da enti di accreditamento - ricevono denaro dalle organizzazioni (il controllato paga il controllore) sottoposte a verifica, al fine di certificare al termine di un predefinito ciclo di controllo, attraverso attività di audit, la buona condotta ambientale di una organizzazione (leggi certificazioni di sistema) e/o le buone prestazioni ambientali di un prodotto (leggi certificazioni di prodotto).

In generale:

per la prima tipologia (sistema), si tratta di verificare le 'procedure ambientali' messe in campo per gestire la produzione e/o l'erogazione di servizi (es. individuazione degli aspetti ambientali, definizione degli impatti, stesura di apposite procedure/istruzioni che ne garantiscano il controllo, misurazione delle prestazioni, gestione di eventuali non conformità, ecc.)¹ lasciando ampi spazi alla 'creatività' di controllati e controllori in riferimento al risultato (es. certificazione ISO 14001 o EMAS);

le seconda tipologia fa riferimento a performance ben definite (anche minime ed obbligatorie) riferibili esclusivamente al prodotto² lungo il suo 'ciclo di vita'³ (es. certificazione EcoLabel).⁴

¹ Vedi UNI EN ISO 14001 ai pt. 4.3.1, 4.4.6, 4.4.7, 4.5.1, 4.5.3, ecc.)

² La certificazione di prodotto è stata introdotta anche per i servizi es. "DECISIONE DELLA COMMISSIONE del 14 aprile 2003 che stabilisce i criteri per l'assegnazione di un marchio comunitario di qualità ecologica al servizio di ricettività turistica"

³ in accordo con le definizioni SETAC (Society of Environmental Toxicology and Chemistry) in termini di carichi ambientali associati a questo associate (es. materie prime consumate, energia, emissioni, ecc.) misurandone e in alcuni casi stabilendone le prestazioni minime obbligatorie

Ciò detto è facile intendere che, le certificazioni ambientali di Sistema, non hanno vincoli prestazionali minimi (es. scaricare con limiti tabellari più bassi, produrre meno rifiuti, fare meno rumore, ecc.), anzi, in alcuni casi, tollerano, e non sempre a seguito di comprensibili motivi - come previsto d'altronde dagli stessi regolamenti tecnici⁵ degli enti di accreditamento - conduzioni e prestazioni 'illecite', secondo il dettato normativo⁶ comunitario e nazionale che regola quel determinato aspetto ambientale.

Facciamo qualche esempio tangibile. Sono molti i comuni italiani che non raggiungono le percentuali minime di raccolta differenziata definite dalla legge,⁷ che non ottemperano ai vincoli degli acquisti ecologici,⁸ che non hanno provveduto alla zonizzazione acustica (rimandando ad eventuali inerzie regionali),⁹ che gestiscono uffici, scuole e magazzini senza certificazione di prevenzioni incendi,¹⁰ che non hanno fognature separate,¹¹ ecc., eppure gli stessi soggetti si fregiano ormai da anni di certificazioni ambientali di sistema. Tutti eccellenti, nessuno eccellente. Non fa eccezione, se non da qualche anno e per alcuni aspetti eclatanti¹², l'adesione al Regolamento comunitario n° 761/2003 (oggi) eco-management and audit scheme - EMAS, ritenuto da più parti la certificazione più affidabile, visto il coinvolgimento delle Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente.

Alcuni replicano che, nonostante tali imperfezioni, le norme internazionali sono utili in quanto, al di là delle carenze che si possono evidenziare in questa o in altre sedi, esigono, ai fini dell'ottenimento del 'bollino', l'assolvimento dell'obbligo del miglioramento continuo, mediante il raggiungimento costante di nuovi

⁴ è il marchio europeo di certificazione ambientale per i prodotti e i servizi, nato nel 1992 con l'istituzione del Regolamento europeo n. 880/92, aggiornato con il nuovo Regolamento n. 1980/2000 del 17 luglio 2000 (Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee L237/1 del 21/9/00). Il marchio, contraddistinto da una margherita, ha come obiettivo quello di promuovere prodotti e servizi che durante l'intero ciclo di vita presentino un minore impatto sull'ambiente, orientando i consumatori verso scelte di consumo ambientalmente sostenibili

⁵ Nel regolamento tecnico RT – 09 Prescrizioni per l'accreditamento degli Organismi operanti la certificazione dei sistemi di gestione ambientale (SGA) si legge che "... per evitare un diverso livello di <certificabilità> delle aziende nelle varie realtà locali italiane si è deciso di accettare, ai fini del rilascio della certificazione UNI EN ISO 14001, anche situazioni formalmente non conformi ai dettami della legislazione vigente, purché sia evidente che l'Organizzazione abbia comunque fatto tutto quanto in suo potere per ottenere l'autorizzazione stessa" inoltre per la PA sullo stesso regolamento si precisa che "L'eventuale rilievo o concessione in deroga per una certificazione a fronte di un mancato rispetto di un requisito di legge dovrà essere comunque mantenuto aperto e monitorato nel tempo fino alla completa messa a norma. Ciò allo scopo di assicurare la massima trasparenza e per stimolare la capacità del SGA della PA che richiede la certificazione ad acquisire e mantenere la completa conformità..."

⁶ Secondo EMAS ... "Legal Compliance shall mean full implementation of environmental requirements. Compliance occurs when requirements are met and desired changes are achieved"

⁷ Art. 205 del Decreto Legislativo 152/06 "...Nel caso in cui a livello di ambito territoriale ottimale non siano conseguiti gli obiettivi minimi previsti dal presente articolo, e' applicata un'addizionale ..., che ne ripartisce l'onere tra quei comuni del proprio territorio che non abbiano raggiunto le percentuali previste dal comma 1 sulla base delle quote di raccolta differenziata raggiunte nei singoli comuni..."

⁸ Tra gli ultimi c'è il decreto 8 maggio 2003, n.203, ma si parte ben tredici anni fa con l'art.19, comma 4 del D.Lgs 22/97

⁹ Art. 6 L. 447/95 già presente nel vecchio D.p.c.m. del 1 marzo 1991

¹⁰ obbligatorio se la attività svolta comporti particolari rischi di incendio come previsto dal D.P.R. 547/55 artt. 36 e 37, dal DPR 689/59 modificato dal DM 16.2.82 e s.m.i.

¹¹ Ricordiamo gli obblighi già previsti nel d.lgs 152/1999

¹² solo nel 2008 il Comitato Ecolabel-Ecolabel per prendere una posizione chiara e allineata in riferimento, ad esempio, alle disposizioni normative sulla raccolta differenziata ha dichiarato che con l'arrivo del nuovo TU Ambientale (d.lgs 152/2006) la legge è diventata più legge

obiettivi.¹³ Questo, sempre secondo questi ben pensanti, porta a lungo andare, non solo ad un operoso sviluppo culturale ambientale, ma anche ad un cambiamento favorevole delle prestazioni (ambientali) delle stesse organizzazioni su vasta scala. Purtroppo, come spesso avviene, questo è vero ma solo 'sulla carta'. Difatti, l'elemento determinante di cui non si tiene conto in quest'ottica ottimistica è che non esistono in partenza, per le prestazioni dell'organizzazione, valori minimi di performance ambientale per mantenere la certificazione ambientale, per non parlare dei valori minimi per ottenerla.¹⁴ Questo significa che nella maggior parte dei casi, gli obiettivi ambientali indicati dalle organizzazioni, coincidono con programmi mediocri e a basso 'fine ultimo ambientale' a cui, per regolamento, gli auditor, non possono che dare suggerimenti di ottimizzazione, senza incidere, se non in casi estremi - che non fanno numero - sulla validità del certificato stesso.

Eppure suggerimenti ed indicazioni in tal senso ce ne sono tanti,¹⁵ soprattutto dall'europa. Sarebbe bastato buttare un occhio alla logica comunitaria individuata dalla direttiva 96/61/CEE¹⁶ dov'è prevista, ad esempio, l'applicazione delle migliori tecniche disponibili, riportate nei cosiddetti BRefs (BAT Reference documents).¹⁷ Ritornando alla norma, ricordiamo che la stessa include nel suo campo di applicazione una serie di settori impattanti:¹⁸

1. attività energetiche (4 categorie impiantistiche);
2. produzione e trasformazione di metalli (6 categorie);
3. industria dei prodotti minerali (5 categorie);
4. industria chimica (5 categorie);
5. gestione dei rifiuti (4 categorie);
6. altre attività, sezione, quest'ultima individuata in via residuale (4 categorie)

Nello specifico possiamo evidenziare che all'articolo 3, tra i principi generali dell'autorizzazione integrata ambientale, è previsto che “.. *L'autorità competente, nel determinare le condizioni per l'autorizzazione integrata ambientale, fermo restando il rispetto delle norme di qualità ambientale, tiene conto dei seguenti principi generali: a) devono essere prese le opportune misure di prevenzione dell'inquinamento, applicando*

¹³ È utile ricordare che un obiettivo non raggiunto, considerato che i regolamenti per il rilascio o il mantenimento del certificato nulla prevedono espressamente, non porta normalmente ad una sospensione del certificato o ad una mancata certificazione

¹⁴ Per cui o 0,001 o 1.000..... sempre miglioramento è (!)

¹⁵ A tal proposito si legga “Migliorare la credibilità delle certificazioni di sistemi di gestione” Relazione della Task Force IAF (International Accreditation Forum, Inc.) su “Re-engineering of the accreditation process” a seguito delle riunioni di Ginevra, 24 Febbraio 2007 e San Francisco, 25 Marzo 2007 di Lorenzo Thione Coordinatore della IAF Task Force

¹⁶ Recepita nel ns paese prima con il D. Lgs. 4 agosto 1999, n. 372 poi aggiornata con il D. Lgs. n. 59 del 18 febbraio 2005 meglio conosciuta come norma IPPC.

¹⁷ rapporti che rappresentano un quadro dettagliato dei processi industriali impiegati nei settori indicati dalla direttiva

¹⁸ Non tutte le organizzazioni individuate all'interno di questo o quel settore sono soggette a AIA (autorizzazione Integrata Ambientale) in quanto esistono delle soglie minime di ingresso correlate alla quantità di produzione giornaliera, quantità di merce trattata, ecc.

in particolare le migliori tecniche disponibili..”¹⁹; in altre parole il rilascio e il rinnovo dell’autorizzazione integrata avvengono a condizione che il richiedente abbia applicato nel proprio processo produttivo queste migliori tecnologie (conosciute anche come BAT).²⁰

La loro emanazione non potrebbe rappresentare certamente una pre-condizione ai fini del rilascio dell'Aia (Autorizzazione Integrata Ambientale), in quanto, in caso di assenza di BAT, porterebbe - come accaduto negli anni prima dell’ultimo aggiornamento del 2005 - ad un blocco del rilascio dell’autorizzazione,²¹ ma ne costituisce sicuramente un vincolo nel momento in cui queste specifiche tecniche esistano e siano state approvate nel paese dove l’impianto viene autorizzato (e per di più siano tecnicamente implementabili all’interno dell’organizzazione).

Perché non girare lo stesso principio (ed obbligo) agli impianti (organizzazioni) sottosoglia che vogliono ottenere la certificazione ambientale ? ... fatte salve apposite regolamentazioni ed eccezioni.

Ancora, perché non spingere questi enti internazionali che stabiliscono ‘le regole’, ad impegnarsi - considerato anche il grosso business hanno aperto in tutto il mondo a loro favore (ma non solo) - a sviluppare studi comparativi (come viene fatto per le certificazioni di prodotto) che individuino, per settori, indicatori e valori di performances minimi per il raggiungimento ed il mantenimento della certificazione ambientale ?

Altro sintomo della fugacità di un tale sistema sono le modalità utilizzate dagli enti di certificazione, così come oggi regolamentate dagli organismi internazionali,²² ognuno per la propria parte, per effettuare le verifiche ispettive di terza parte.²³ Tralasciamo l’aspetto relativo alle auspicabili verifiche a sorpresa - su cui, chi è disposto a rendere trasparente il proprio operare, non dovrebbe fare obiezioni - e chiediamoci: come è possibile che i controlli vengano effettuati senza campionamenti sulle matrici ambientali relative agli

¹⁹ Attualmente per le bat, così come indicato nell’articolo 4 del nuovo decreto IPPC, si prevede un meccanismo di adozione (decreto del Ministro dell’ambiente, di concerto attività produttive, su indicazione di un’apposita commissione).

²⁰ D.M. 1 ottobre 2008: Trattamento di superficie di metalli, D.M. 1 ottobre 2008: Produzione di cloro-alcali e olefine leggere, D.M. 1 ottobre 2008: Industria alimentare, D.M. 1 ottobre 2008: Impianti di combustione, D.M. 1 ottobre 2008: Analisi degli aspetti economici e degli effetti incrociati, D.M. 29 gennaio 2007: Gestione dei rifiuti, D.M. 29 Gennaio 2007: Allevamenti, macelli e trattamento di carcase, D.M. 29 gennaio 2007: Fabbricazione di vetro, fritte vetrose e prodotti ceramici, D.M. 29 gennaio 2007: Raffinerie, ecc.

²¹ l’articolo 7, comma 5 stabilisce infatti che "In mancanza delle linee guida...per gli impianti nuovi l’autorità competente rilascia comunque l’Aia tenendo conto di quanto previsto nell’allegato IV del presente decreto". L’eliminazione della necessità di un passaggio particolarmente complesso, quale l’emanazione delle linee guida - che qualcuno sostiene anche inutile - rappresenta una novità interessante e permetterà senz’altro una maggiore celerità

²² come IAF (International Accreditation Forum) ed EA (European Cooperation for Accreditation); entrambe le Associazioni promuovono lo sviluppo e l’armonizzazione delle regole e procedure dei sistemi/schemi di accreditamento volontario e la fiducia negli stessi da parte del mercato, nonché di realizzare e gestire Accordi di Mutuo Riconoscimento tra Enti di Accreditamento che garantiscano l’equivalenza e quindi l’accettazione delle attestazioni di conformità accreditate su scala rispettivamente Europea e mondiale.

²³ in base alla definizione contenuta nella ISO 19011 “Linee guida per gli audit dei sistemi di gestione per la qualità e/o di gestione ambientale”, l’Audit (valutazione) è un processo sistematico, indipendente e documentato per ottenere evidenze dell’audit e valutare con obiettività, al fine di stabilire in quale misura i criteri dell’audit (insieme di politiche, procedure o requisiti) sono stati soddisfatti

aspetti significativi di un organizzazione ? Ricordiamo che l'auditor (o gruppo di audit) che effettua il controllo - per fare qualche esempio concreto - individuati gli aspetti ambientali significativi, esaminato il piano di monitoraggio e quant'altro necessario a verificare i punti ambientalmente critici, si deve 'accontentare' di leggere rapporti di prova, certificati di analisi, caratterizzazioni, ecc. che la stessa organizzazione decide di presentare.

A tutto ciò va opposto che - come è facile notare dalla deriva legislativa e dalle recenti risposte giurisprudenziali²⁴ e come giustamente alcune organizzazioni ambientaliste (preoccupate) sottolineano - il mondo della certificazione di sistema non rappresenta più un'esigenza privata, parallela e squisitamente volontaria, in quanto lo stesso è entrato a far parte dell'impianto pubblico di finanziamenti, agevolazioni, controlli e non solo.²⁵ Per capirci, le organizzazioni che si affacciano su questo mercato non sono più solo quelle che hanno la volontà di mostrarsi ecologicamente corrette. Al contrario. Avere una certificazione ambientale oggi significa, ad esempio per un impianto in ordinaria che gestisce rifiuti, risparmiare soldi sulla polizza fideiussoria²⁶ e assicurativa, per un impianto con un'autorizzazione integrata ambientale, avere tre anni in più per rinnovare l'autorizzazione,²⁷ per una società che preleva acque dalla falda avere prelazione rispetto alle altre,²⁸ per un gestore di un servizio di raccolta e smaltimento rifiuti, vedersi attribuire un maggior punteggio rispetto al concorrente non certificato in fase di gara,²⁹ per un rappresentante legale portato in giudizio per 'inquinamento' ritenersi e così via;³⁰ tutti vantaggi garantiti *ex lege* che poco hanno a che vedere con la volontarietà della certificazione. Non solo. L'idea per il futuro, come si evince dall'art. 30 del Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 *"Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria"*, secondo il quale, per le certificazioni ambientali (EMAS o Ecolabel) o di qualità rilasciate da soggetti certificatori accreditati, i controlli periodici degli enti certificatori sostituiscono quelli degli organi amministrativi. È evidente, a tal riguardo che, pur ammettendo che si troverà la strada per dare a questi operatori privati la possibilità di svolgere formalmente attività di accertamento (considerato che non sono

²⁴ Con la sentenza 322, la Corte Costituzionale conferma la legittimità del principio recato dall'art. 30 del DL n. 112/2008; Tribunale Di Trani - Gennaio 2010 secondo cui "... un'organizzazione può ritenersi non punibile ai sensi del Dlgs 231/2001 solo se soddisfa contemporaneamente le seguenti condizioni:..[...]. ha attuato l'art. 30 del TU Sicurezza, che impone alle aziende che adottino il modello organizzativo di implementarlo con il recepimento delle linee guida UNI INAIL / BS, oppure della norma internazionale OHSAS 18001, oppure ancora di modelli equivalenti a tali ultimi due."

²⁵ partendo dalla gestione degli appalti per passare alle autorizzazioni e per chiudere con gli incentivi

²⁶ art. 210, comma 3, lett. h) del D.Lgs.152/06

²⁷ art. 9. Rinnovo e riesame D.Lgs. n. 59/2005

²⁸ art. 96 del D.Lgs.152/06 "... in caso di più domande concorrenti per usi industriali è altresì preferita quella del richiedente che aderisce al sistema ISO 14001 ovvero al Regolamento EMAS.."

²⁹ ultimo il D.M. Ambiente 11 aprile 2008 pt.3.3

³⁰ vedi anche D.Lgs. 334/99 Seveso bis Art. 6, c. 6, Legge n. 27 dicembre 1997, n. 449, ecc.

dei pubblici ufficiali),³¹ quello che fa sorridere e che secondo tale ipotesi il controllore sarà pagato dal controllato ed allo stesso potrà (dovrà) sanzionarlo. Ricordiamo che tali soggetti agiscono in un'ottica di mercato legata al profitto che, quantomeno (per essere ottimisti) per definizione, potrebbe non andare pari passo con quella della tutela della salute.³² È vero potrebbe obiettare qualcuno, si potrebbe decidere che tali accertamenti non prevedano sanzioni ma, non conformità ...(!?)... ma a questo punto si sfiorerebbe il comico.³³

Dunque da ciò se dovrebbe dedurre che, quantomeno, sarebbe auspicabile attivare alcune minime e fondamentali innovazioni sul sistema certificazioni di sistema, come ad esempio:

1. l'eliminazione di zone grigie in riferimento alla coerenza normativa, al di là della presenza di elementi sanzionatori riferibili alla disciplina regolamentata dal legislatore;
2. individuare indicatori e soglie di performances minime per l'ottenimento del certificato e per il mantenimento dello stesso;
3. un'integrazione specifica del quadro normativo vigente che porti a punire salatamente eventuali valutazioni che attestino il falso o che occultino informazioni concernenti la situazione ambientale della società, ente o soggetto da parte dell'ente che lo sottopone a verifica.³⁴

Di più, a tal riguardo, non risulterebbe errato, già da oggi, qualche illuminato PM possa chiamare a rispondere gli enti di certificazione, ai sensi dell'art. 480 del c.p. in relazione all'art. 48, in caso di illeciti ambientali commessi da organizzazioni a cui è stato rilasciato l'«attestato di benemerita», soprattutto in riferimento ai casi in cui la certificazione ambientale induce in errore la pubblica amministrazione e consente un'«agevolazione» (leggi sopra), altrimenti non dovuta.

Per chiudere, la storia recente dovrebbe insegnare; gli scandali ambientali che hanno colpito e che tutt'oggi coinvolgono il modo delle organizzazioni certificate, vedono decine e decine di aziende,³⁵ in mano alle varie

³¹ dall'art. 13 c.1 della L. 689/81 e s.m.i., tutti gli organi che svolgono compiti di vigilanza e controllo sull'osservanza delle norme per la cui violazione è prevista l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, possono procedere ad atti di accertamento ritenuti indispensabili ai fini dell'accertamento delle violazioni di competenza compresa la possibilità di chiedere documenti di identità³¹. Per lo svolgimento di tali compiti la legge richiede la qualità di pubblico ufficiale prevista dall'art. 357 del codice penale

³² Si veda Ambiente & Sicurezza - Speciale - Il problema è riconducibile a una questione di «discrezionalità» controlli sull'autocertificazione: che ruolo per pubblici e privati? – Avv. Marco Fabrizio "... A parte i dubbi relativi alla conformità di questo sistema all'art. 32 della Carta Costituzionale, a tenore del quale la Repubblica (e non i privati, enti di certificazione e non) tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, non sembra che l'attività di controllo della pubblica amministrazione possa risultare commisurabile rispetto a quella analoga condotta da un ente privato di certificazione. Ciò non già per la professionalità degli enti privati, sovente encomiabile e approfondita, quanto per i diversi profili su cui i due soggetti, pubblico e privato, dovrebbero muoversi..."

³³ per cui se passa la Provincia o la GdF o il CFS o ... chi per loro, a fare attività di accertamento amministrativo e verifica un'irregolarità ti sanziona se invece i controlli te 'li paghi' avvi un'azione correttiva!

³⁴ Attualmente, per analogia, si potrebbe richiamare l'art. 2624 del Codice Civile che punisce i responsabili della revisione che attestino il falso od occultino informazioni concernenti la situazione economica, patrimoniale o finanziaria della società, ente o soggetto sottoposto alla revisione

³⁵ vedi Enichem di Priolo - ISO 14001, Cementeria Radici - ISO 14001, Sirmax - EMAS, il polo chimico di Spinetta Marengo [Ausimont, Arkema e Solvay], Solvay Chimica Bussi - ISO 14001, S.e.ab. - ISO 14001 ed EMAS, ecc.

procure della repubblica nazionali, con ipotesi di reato che vanno dal disastro ambientale, al traffico illecito, all'avvelenamento e distribuzione di sostanze alimentari, evidenziando le forti lacune del sistema e rilevandone anche tutta la 'generosità'.

31 agosto 2010