

LA CERTIFICAZIONE AMBIENTALE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE*

Carla Sanz
Ispettore ACCREDIA

Le attività di ACCREDIA nel settore ambientale

Nel settore ambientale, ACCREDIA svolge l'attività di accreditamento degli Organismi di Certificazione che rilasciano Certificazioni dei Sistemi di Gestione Ambientale (SGA) di Sistemi di Gestione dell'Energia (SGE) e Dichiarazioni Ambientali di Prodotto (EPD).

Lo schema SGA – Sistemi di Gestione Ambientale - UNI EN ISO 14001

Per quanto riguarda lo schema SGA, l'anno 2009 ha visto una crescita costante, che già aveva caratterizzato gli ultimi anni: il numero di Organismi operativi è salito a 39, coprendo il 14,5% del totale degli accreditamenti in essere.

Oltre dieci anni di applicazione della norma UNI EN ISO 14001 registrano il successo delle certificazioni di sistemi di gestione ambientale, per cui l'Italia è al 2° posto in Europa (fonte ISO Survey 2008).

Lo schema SGE – Sistemi di Gestione dell'Energia - UNI EN 16001

Un evento significativo è stato l'avvio da parte di ACCREDIA di un nuovo schema di accreditamento riguardante i Sistemi di Gestione dell'Energia (SGE). La decisione è stata presa ai sensi della norma UNI EN 16001, di recente emissione, che specifica i requisiti per "creare, avviare, mantenere e migliorare un sistema di gestione dell'energia". Il sistema consente ad un'organizzazione di avere un approccio complessivo nel governo di tutte le problematiche energetiche e nel relativo miglioramento. La UNI EN 16001 descrive, infatti, "i requisiti per un continuo miglioramento sotto forma di un più efficiente e più sostenibile uso dell'energia".

Si sottolinea che sulla base di quanto evidenziato nel Decreto Legislativo 30 maggio 2008, n. 115 "Attuazione della direttiva 2006/32/CE relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia

* Relazione presentata al Convegno "I sistemi di gestione ambientale per lo sviluppo eco-sostenibile del territorio", Isola dell'Asinara (SS) – 24 e 25 giugno 2010. Il testo è pubblicato nella raccolta degli Atti del convegno disponibile su www.accredia.it – sezione *press/pubblicazioni*.

e i servizi energetici e abrogazione della direttiva 93/76/CEE”, l’adesione di una Organizzazione ai requisiti di un Sistema di Gestione dell’Energia certificato rappresenta strumento riconosciuto a livello nazionale per il miglioramento della efficienza energetica del Paese.

Lo schema EPD – Environmental Product Declaration - UNI ISO 14025

Lo schema EPD (verifica e convalida delle dichiarazioni ambientali di prodotto), complementare e sinergico allo schema SGA, è in applicazione da alcuni anni, in proporzione modesta (1% sul totale degli accreditamenti in essere), da parte di 3 Organismi di certificazione. Tuttavia, sembra che ci sia una crescita di interesse in quanto nella prima metà del 2010 altri due organismi di certificazione hanno intrapreso il percorso per essere accreditati in questo schema. La dichiarazione ambientale di prodotto è regolata a fronte della norma UNI ISO 14025, riguarda l’approccio di prodotto alla qualità ambientale ed è, tecnicamente, un documento che contiene informazioni oggettive, constatabili e credibili circa l’impatto ambientale di un prodotto (o servizio) dalla concezione/progettazione, attraverso la fabbricazione e l’uso, fino al termine della sua utilizzabilità e relativo smaltimento.

Le certificazioni ambientali nella Pubblica Amministrazione

In Italia ci sono 14323 siti certificati UNI EN ISO 14001 sotto accreditamento, rispetto a un totale di 140.689. Le certificazioni UNI EN ISO 9001 detengono il primato con un totale di circa 122.141 siti certificati¹.

Inoltre, sui 39 Organismi di Certificazione operanti nella certificazione dei sistemi di gestione ambientale, 11 sono accreditati nel settore EA 36, ovvero Pubblica Amministrazione.

Se consideriamo il numero totale di certificazioni UNI EN ISO 14001, 596 appartengono al settore EA 36, il che rappresenta un 4,1% del totale delle certificazioni SGA. Indicativamente ci sono 14 certificazioni UNI EN ISO 14001 rilasciate alle regioni, 51 alle provincie, 392 ai comuni e 25 agli enti gestori di aree protette. Le certificazioni restanti riguardano principalmente le Comunità Montane, i Consorzi ed altre Pubbliche Amministrazioni.

Geograficamente, le certificazioni UNI EN ISO 14001 nel settore EA 36 sono distribuite principalmente nelle seguenti regioni: Liguria (17% del totale), Piemonte (14,1%), Toscana (9,9%), Emilia Romagna (8,9%), Friuli Venezia Giulia (8,4%), Lombardia (7,5%) e Trentino Alto Adige (7,2%).

I dati precedenti confermano che il settore della Pubblica Amministrazione è uno dei più proattivi e sensibile verso questo tipo di strumento volontario. Si dimostra in questo modo che la certificazione ambientale riveste un ruolo particolarmente importante nel “sistema paese” per via della particolare autorevolezza che le parti interessate vorrebbero naturalmente attribuire ai soggetti certificati in una materia, come quella ambientale, sotto gli occhi di tutti perché di particolare sensibilità collettiva. La PA è infatti soggetto programmatore, normatore e controllore, che ha effetti diretti ed indiretti di notevole e quotidiana portata per tutti noi, imprese e cittadini. Proprio per la sua responsabilità, deve ritenersi particolarmente significativo ed autorevole qualunque riconoscimento e attestazione di conformità rilasciato alla pubblica amministrazione.

¹ I dati sono riferiti alla banca dei dati ACCREDIA www.accredia.it aggiornata al 31-03-2010.

Particolarità della certificazione ambientale della Pubblica Amministrazione

Come illustrato nel paragrafo precedente, la certificazione dei Sistemi di Gestione Ambientale delle PA (es. Comuni, Province, Comunità montane, Enti gestori di aree protette, ecc.) in accordo alla UNI EN ISO 14001, sta diffondendosi rapidamente a livello nazionale, con ovvi risvolti in termini di visibilità e di valenza “sociale” che tali certificazioni possiedono per le parti interessate.

Ciò si innesta su una lettura particolarmente complessa ed articolata della realtà delle PA. Basti pensare, ad esempio, alla pianificazione e gestione del territorio, al rilascio delle autorizzazioni, alla tutela delle risorse ambientali, ai rapporti con il cittadino e le parti interessate, all'elevato numero e tipologia di soggetti presenti sul territorio, alla gestione degli acquisti e della mobilità.

Il SGA di una PA non può concentrare, quindi, la propria attenzione ai soli aspetti ambientali che può tenere sotto controllo (“aspetti ambientali diretti”), ma deve essere estesa anche agli aspetti che la PA può influenzare (“aspetti ambientali indiretti”), che spesso hanno una criticità e valenza maggiore.

La particolare complessità delle PA si evince anche dalle numerose competenze che sono loro assegnate per legge e che variano in funzione della loro tipologia (Regioni, Province, Comuni, Enti gestori di aree protette).

Per tanto, è importante l'analisi che la PA deve condurre sulle proprie attività e competenze, e sull'individuazione di tutti gli aspetti ambientali, sia diretti che indiretti. In particolare, per questi ultimi, l'analisi deve identificare le modalità con cui la PA può influenzare i comportamenti degli altri soggetti sul territorio e, di conseguenza, perseguire il miglioramento della qualità dell'ambiente e della vita dei cittadini.

Nella successiva valutazione della significatività degli aspetti ambientali, sarà necessario tenere conto dello stato dell'ambiente nel territorio di competenza della PA e delle attività presenti nello stesso.

Un esempio dell'importanza della gestione degli aspetti ambientali è la gestione dei servizi pubblici locali ed il controllo delle società partecipate da parte della PA, che può presentare delle criticità in relazione al fatto che la rilevanza per l'ambiente di questi servizi pubblici può essere elevatissima; possono essere in attività anche specifici impianti con elevato impatto ambientale. Pertanto, occorre fare in modo (nel progettare, attuare e verificare un SGA) di prevedere azioni tali da poter rispondere di fronte alle parti interessate di come la PA abbia applicato i principi della prevenzione dell'inquinamento e del miglioramento continuo anche nell'esercizio della propria influenza verso i soggetti che direttamente gestiscono questi servizi.

La conformità legislativa è un altro aspetto fondamentale nell'applicazione del Sistema di Gestione Ambientale. Nel caso della PA nell'individuazione dei requisiti legislativi ci sono due livelli. Il primo, analogamente a quanto avviene ad esempio per un'impresa manifatturiera è connesso alla titolarità e alla gestione di edifici e strutture presso le quali vengono svolte le attività (gestione immobili, rifiuti...). Il secondo, invece, è legato alle specifiche competenze definite per legge che attribuiscono alla PA poteri e compiti di governo del territorio (attività di pianificazione e programmazione, regolamentazione, rilascio di autorizzazioni e vigilanza ambientale del territorio...).

Anche nella gestione delle emergenze, la PA dovrà tenere conto, sia delle emergenze legate alle strutture e le attività operative svolte direttamente (come occorre per qualsiasi tipologia di organizzazione), sia delle emergenze derivanti da incidenti e calamità naturali che possono colpire il territorio (eventi determinati dalla presenza di impianti a rischio di incidente rilevante, frane, alluvioni, incendi, terremoti, ecc.)

La definizione degli obiettivi di miglioramento ambientale con effetti sul territorio e la loro quantificazione è uno dei temi che creano più difficoltà alla PA. Da una parte è difficile reperire le risorse necessarie per il raggiungimento degli obiettivi ambientali (e che dovrebbero essere inserite negli strumenti di programmazione economica e finanziaria della PA). Per contro, spesso, gli obiettivi legati alla gestione del territorio non dipendono unicamente dall'operato della PA, ma anche da soggetti terzi.

Per quanto riguarda, infine, la competenza del personale della PA, si deve porre un'attenzione particolare al personale che opera nell'ambito delle attività di pianificazione e per il rilascio delle autorizzazioni, considerata la notevole valenza che tali atti hanno come ricaduta sul territorio.

Allo stesso modo, ACCREDIA deve porre la massima attenzione nel garantire che negli audit effettuati per l'ottenimento della certificazione UNI EN ISO 14001 della PA, ci sia un'elevata competenza da parte del gruppo di verifica dell'Organismo di Certificazione considerata la complessità e le particolarità della PA.

I documenti ACCREDIA in materia di certificazione ambientale della Pubblica Amministrazione

Oltre dieci anni di applicazione della norma UNI EN ISO 14001 hanno messo in evidenza alcune criticità nei sistemi di gestione ambientale (SGA), motivo per cui UNI e ACCREDIA, nell'ambito delle attività programmate dal Protocollo di intesa del 2007, hanno realizzato il rapporto tecnico UNI TR 11331 "Indicazioni relative all'applicazione della UNI EN ISO 14001 in Italia, formulate a partire dalle criticità emerse e dalle esperienze pratiche" che raccoglie le principali indicazioni e suggerimenti per la migliore implementazione di un SGA.

Alla luce della pubblicazione di tale documento è stato revisionato il preesistente Regolamento Tecnico SINCERT RT-09 rev. 03 e pubblicato l'11 febbraio 2010 il RT - 09 ACCREDIA "Prescrizioni per l'accreditamento degli Organismi operanti la certificazione dei sistemi di gestione ambientale (SGA)". Il documento ACCREDIA contiene una serie di accorgimenti rispetto alla norma di riferimento degli Organismi accreditati, UNI CEI EN ISO/IEC 17021, concordati facendo riferimento anche alle Guide EA/ IAF applicabili al fine di rendere omogeneo il comportamento degli auditor e degli Organismi accreditati.

Con l'obiettivo di focalizzare l'attenzione sul ruolo della Pubblica Amministrazione e sulle sinergie con il sistema di accreditamento, il lavoro citato precedentemente non ha riguardato l'argomento Pubblica Amministrazione, in quanto è stato deciso di costituire un apposito gruppo di lavoro specializzato all'interno del Gruppo di Lavoro (GdL) Ambiente ACCREDIA, anche in considerazione del crescente interesse delle Amministrazioni locali nei confronti della certificazione ambientale come strumento per la gestione del territorio.

Successivamente è stato costituito il 15 di febbraio 2010, sempre nell'ambito del Protocollo di intesa tra UNI e ACCREDIA, il GdL ristretto UNI allo scopo di integrare il lavoro già coronato con la pubblicazione del documento UNI TR 11331 affinché ACCREDIA possa poi opportunamente revisionare i propri regolamenti tecnici (in particolare il capitolo 10 del RT-09 rev. 00 riferito alla PA e il RT-14 relativo alle aree protette). Durante la riunione sono state individuate le tematiche da sviluppare e sono stati creati dei sottogruppi di lavoro per redigere le prime bozze in merito alle criticità riscontrate nell'applicazione della UNI EN ISO 14001 da parte della PA, evidenziate principalmente nel punto precedente (analisi degli aspetti ambientali, conformità legislativa, definizione degli obiettivi...).

Si auspica che da questo Gruppo di Lavoro possano essere predisposti documenti utili per tutti gli attori del sistema e che riflettano le particolarità della certificazione ambientale della pubblica amministrazione.

Conclusioni

Malgrado tutte le difficoltà che la PA può riscontrare nell'implementazione di un SGA, la certificazione ambientale può costituire la dimostrazione dell'avvio di politiche di sostenibilità, garantendo allo stesso tempo un rapporto di trasparenza verso i cittadini e gli utenti.

In particolare, per le aree protette, la certificazione ambientale stimola i protagonisti a identificare caratteristiche del proprio territorio che possono costituire ricchezze ed essere valorizzate.

Vengono così identificati progetti e obiettivi di miglioramento che consentono di valorizzare le caratteristiche del territorio anche sul piano del turismo sostenibile, dello sviluppo compatibile del territorio e dell'economia globale.

BIBLIOGRAFIA

Regolamento Tecnico Accredia RT-09 rev. 00 (www.accredia.it)
"Qualità e Territorio. La certificazione ambientale negli enti locali", a cura di E. Burgin, E. Cancila e Camillo Franco. Edizioni Ambiente.