

**SISTEMI DI GESTIONE AMBIENTALE, CONTROLLI PUBBLICI
E “CONTROLLI VOLONTARI”: MA LE VERIFICHE SULLA
CORRETTA OSSERVANZA DELLE NORME SONO UNA ATTIVITA’
NON SOGGETTA A DEREGULATION DI FATTO...**

A cura del Dott. Maurizio Santoloci e della Dott.ssa Valentina Vattani

Nel campo della difesa dell'ambiente, oltre alle leggi ed alle prescrizioni obbligatorie, esistono anche norme volontarie pubblicate dagli organismi di standardizzazione nazionali (in Italia UNI; europei CEN; internazionali ISO) ed i regolamenti dell'Unione Europea.

Nel contesto di quest'ultime normative di carattere volontario due sono i documenti “fondanti”: il **Regolamento EMAS n. 761/2001** e la **Norma UNI EN ISO 14001/96**. Vi sono poi tutta una serie di altri documenti la cui finalità è quella di definire più nel dettaglio come devono essere applicati e gestiti i Sistemi di Gestione Ambientale e che sono costituiti da regolamenti o da norme (es. il “Regolamento CEE 880/92” concernente un sistema comunitario di assegnazione di un marchio di qualità ecologica “ECOLABEL” ovvero tutte le norme della famiglia UNI EN ISO 14000).

Il Regolamento EMAS è una norma della Comunità europea mentre la norma UNI EN ISO 14001 non ha carattere di legge ma è una norma pubblicata dall'Organizzazione Internazionale di Standardizzazione (ISO); entrambi questi strumenti costituiscono dei sistemi volti a limitare le incidenze sull'ambiente delle attività attraverso l'adozione di un **Sistema di Gestione Ambientale**. Il “Sistema di Gestione Ambientale” è uno strumento che deve consentire ad un'organizzazione (cioè: una società, un'azienda, un'impresa, un ente od un'istituzione, sia pubbliche sia private) di avere un miglioramento continuo delle proprie prestazioni ambientali in accordo con la politica ambientale che è stata adottata. Esso comprende: la struttura organizzativa, le attività di pianificazione, le responsabilità, le prassi, le procedure, i processi e le risorse per elaborare, porre in essere, mantenere ed riesaminare la politica ambientale dell'organizzazione.

Il sistema EMAS

L'obiettivo dell'EMAS è quello di promuovere continui miglioramenti delle prestazioni ambientali delle organizzazioni attraverso:

- l'introduzione e l'attuazione di sistemi di gestione ambientale;
- la valutazione sistematica, obiettiva e periodica dell'efficacia di tali sistemi;
- l'informazione sulle prestazioni ambientali ed un dialogo aperto con il pubblico;
- la partecipazione attiva dei dipendenti all'organizzazione e la loro formazione professionale.

Per poter ottenere la registrazione all'EMAS l'organizzazione deve rivolgersi ad un **ente esterno di certificazione** e percorrere il seguente iter:

- effettuare un'analisi ambientale delle proprie attività, dei prodotti e dei servizi. In base ai risultati di tale analisi, poi, si deve realizzare **un sistema di gestione ambientale** conforme alla legislazione di settore;
- elaborare una **dichiarazione ambientale** che contenga la descrizione dell'organizzazione, della politica ambientale, del proprio sistema di ecogestione e degli obiettivi ambientali;
- richiedere l'intervento del **verificatore indipendente accreditato**⁽¹⁾ (che è un soggetto iscritto ad un apposito albo), il quale deve accertare la conformità con il Regolamento EMAS attraverso l'esame della documentazione, sopralluoghi, accertamento dello stato dei luoghi, interviste al personale aziendale etc.;

In caso di esito positivo il verificatore ambientale **convalida la dichiarazione ambientale**. Dopo di che è necessario inviare la documentazione tecnica e la dichiarazione ambientale convalidata al comitato ECOAUDIT-Italia⁽²⁾ che, accertata la rispondenza al Regolamento EMAS, effettua la registrazione e mette a disposizione del pubblico – a fini pubblicitari – la dichiarazione ambientale convalidata.

⁽¹⁾ Il verificatore deve dimostrare: a) di essere indipendente ed imparziale; b) che la sua organizzazione ed il suo personale non sono soggetti ad alcuna pressione commerciale, finanziaria o di altro tipo che potrebbe influenzare l'imparzialità del giudizio.

Ciascuno Stato membro istituisce un sistema volto ad accreditare i verificatori e a controllare le attività in conformità alle disposizioni del Regolamento EMAS.

⁽²⁾ Il Comitato è composto da rappresentanti dei Ministeri dell'ambiente, dell'industria, della sanità e del tesoro, che durano in carica tre anni. Si avvale del supporto tecnico dell'APAT per lo svolgimento delle istruttorie tecniche relative all'adesione al sistema EMAS.

All'interno del sistema di gestione EMAS è prevista la procedura *audit* comprendente una valutazione **periodica**, documentata ed obiettiva di sorveglianza dell'organizzazione, del sistema di gestione e dei processi posti in essere volti alla tutela dell'ambiente.

Per mantenere la registrazione EMAS, quindi, è necessario far verificare (nell'arco di un tempo non superiore a 36 mesi) gli elementi richiesti ai fini dell'ottenimento di tale registrazione e ad intervalli non superiori a 12 mesi far accertare le informazioni contenute nella dichiarazione.

I necessari aggiornamenti convalidati debbono essere trasmessi al comitato ECOAUDIT e devono essere messi a disposizione del pubblico.

Il sistema ISO

Il sistema ISO si articola in norme relative alla gestione ambientale dei processi produttivi ed in norme relative alla ecocompatibilità dei prodotti.

Le imprese che adottato il sistema ISO attuano una politica di tutela dell'ambiente attraverso le seguenti azioni:

- monitoraggio periodico degli impatti ambientali della propria attività;
- pianificazione dei propri obiettivi ambientali;
- promozione della formazione in materia ambientale dei propri collaboratori;
- introduzione di tecnologie pulite;
- attuazione di programmi per la riduzione del consumo dell'energia e dell'inquinamento;
- sviluppo di tecniche di controllo sempre migliori del proprio Sistema di Gestione Ambientale.

Rispetto al *sistema EMAS* la normativa ISO si presenta più semplice sul piano dell'applicazione, basta pensare che la documentazione per la certificazione è ridotta al minimo indispensabile.

Per ottenere la certificazione secondo la norma UNI EN ISO 14001 è necessario:

- realizzare un **sistema di gestione ambientale** dell'organizzazione;
- richiedere l'intervento dell'**ente di certificazione**, il quale accerta la conformità dell'applicazione del sistema di gestione ambientale alla normativa ISO attraverso l'esame della documentazione ed una verifica ispettiva (da parte dell'ente certificatore possono essere richieste anche integrazioni e miglioramenti).

In caso di esito positivo viene rilasciato l'**attestato di certificazione**.

Anche in relazione alla normativa ISO sono previsti *audit* periodici di sorveglianza da parte dell'ente di certificazione ma, a differenza del sistema EMAS, non sono stabiliti i tempi.

Il ruolo svolto dagli enti di certificazione

Il rispetto della legislazione ambientale è un requisito fondamentale per poter aderire al sistema UNI EN ISO 14001 ed al Regolamento EMAS. Tuttavia è importante anche sottolineare che l'adesione ad un Sistema di Gestione Ambientale non può essere intesa come un attestato di parte terza di completa conformità alla legge in campo ambientale. Né in tal senso può essere letta ed applicata da parte degli organi di controllo pubblici e di polizia tale sistema... Le organizzazioni, quindi, restano comunque pienamente responsabili sotto il profilo penale ed amministrativo per le loro scelte di operare in assenza delle necessarie autorizzazioni.

C'è da sottolineare che il ruolo svolto dagli addetti alla visita ispettiva e dal responsabile del gruppo della verifica ispettiva non può in alcun modo essere sostitutivo del ruolo svolto dagli organi pubblici di controllo in quanto le due figure ricoprono un diverso ruolo (ad es. i primi sono legati ad un vincolo di natura contrattuale, mentre solo i secondi hanno compiti di Ufficiali di Polizia Giudiziaria). Inoltre le verifiche effettuate dai due soggetti hanno un diverso significato: da una parte vi è la verifica della conformità ad una norma volontaria, mentre dall'altra vi è la verifica puntuale della conformità alla legge vigente. E questa seconda attività resta – per logica e per principio giuridico generale incontestabile – di competenza esclusiva degli organi pubblici.

Le due figure di controllo, per cui, non sono né sovrapponibili né interscambiabili. E questo – va detto – nonostante tendenze singolari a voler progressivamente - seppur parzialmente - avanzare l'idea di una deregulation nel sistema di controllo con travaso indiretto delle funzioni pubbliche al sistema di gestione ambientale. Ed anzi – al contrario – dovrebbe essere posto sul tappeto del dibattito in atto il contrario esatto, e cioè un rafforzamento del ruolo delle strutture pubbliche di controllo, in primo luogo le ARPA alle quali dovrebbe essere ricollegato una funzione finalmente chiara e decisa di vigilanza con l'eliminazione di ogni ipotesi di (pretestuoso) dubbio sulle fisiologiche funzioni di polizia giudiziaria.

Data questa diversità di ruolo ai fini, ad esempio, del rilascio della certificazione UNI EN ISO 14001 gli organismi di controllo possono decidere di accettare anche situazioni formalmente non conformi ai dettami della legislazione vigente, in cui tuttavia è evidente che l'organizzazione *ha fatto tutto quanto è in suo potere per ottenere l'autorizzazione*.

Spesso, infatti, è stato evidenziato come in Italia si possano verificare situazioni in cui imprese “gemelle” operanti nella stessa area geografica sono sottoposte a regimi autorizzatori e di controllo diversi (in quanto, magari i tempi di rilascio delle autorizzazioni variano da regione a regione o, persino, da provincia a provincia). Per evitare una diversificazione sul piano della certificabilità delle aziende nelle varie realtà locali è possibile decidere di rilasciare la certificazione di compatibilità nel caso in cui le aziende dimostrino comunque di essersi adoperate per ottenere le autorizzazioni richieste dalla legge.

La valutazione di queste situazioni è lasciata, in qualche modo, alla discrezionalità degli organismi di controllo che stabiliscono quali per loro possono essere gli elementi che indicano che l'azienda ha fatto tutto quanto era in suo potere per ottenere queste autorizzazioni.

È, quindi, anche su un piano prettamente pratico che si evince la distinzione profonda tra il ruolo svolto dagli enti di certificazione e quello svolto dagli organismi pubblici di controllo. E dunque – a nostro modesto avviso – ipotizzare un riversamento (seppur parziale) delle funzioni di controllo pubblico sulla corretta osservanza delle norme a fini sanzionatori penale ed amministrativi è fuori di ogni logica e di principio giuridico giacchè tali ruoli e funzioni sono irrinunciabilmente pubblici. Ed al contrario si dovrebbe ipotizzare per i controlli pubblici un rafforzamento generale e – in alcuni casi – una attivazione di fondo attiva e sistematica.

Maurizio Santoloci e Valentina Vattani

Pubblicato il 12 novembre 2006