

LA CERTIFICAZIONE CONVIENE? IL “FRENO” DELLA BUROCRAZIA

L'ADOZIONE DI EMAS O ISO 14001 È ANCORA UN'OPPORTUNITÀ PER LE IMPRESE? NON SEMPRE: LA CRISI ECONOMICA, LA DISCONTINUITÀ DEL QUADRO NORMATIVO E LA SOSTANZIALE MANCANZA DI SEMPLIFICAZIONI AMMINISTRATIVE RENDE SEMPRE MENO ATTRATTIVO PER LE IMPRESE MANTENERE O ADOTTARE UN SISTEMA DI GESTIONE AMBIENTALE CERTIFICATO.

Nell'ambito dell'articolata discussione in merito alle certificazioni ambientali la prima domanda da porsi è se effettivamente ci siano delle opportunità per le imprese nell'adozione di EMAS o ISO 14001. Dal punto di vista delle imprese, a oggi, si vedono poche opportunità e di ciò si trova conferma anche nei numeri delle certificazioni, che apparentemente mostrano ancora un *trend* positivo, che è però collegato prevalentemente alla registrazione EMAS di pubbliche amministrazioni. Negli ultimi anni – al di là della crisi

economica che dal 2008 colpisce la nostra economia e che può avere contribuito alla contrazione delle registrazioni/certificazioni – emerge una sostanziale difficoltà delle imprese a trovare delle motivazioni che le spingano a investire in un sistema di certificazione ambientale. Infatti, in un momento in cui le politiche sono quelle di contingentamento dei costi, per stare sul mercato il primo investimento dell'impresa è – evidentemente – sul prodotto e su nuovi mercati. La questione è permettere alle aziende che hanno un sistema di gestione ambientale di mantenerlo, cioè confermando un investimento, in quanto è palese che un sistema ambientale costituisce un investimento. Ho ancora qualche perplessità sul fatto che i controlli fatti alle aziende certificate possano essere sempre soddisfacenti; non sempre è così, anche per un motivo molto evidente: non ci si crede più. Ciò si sostanzia nel fatto che il sistema di gestione ambientale viene adottato, ma non viene mantenuto con la fiducia e l'approccio di 10 anni fa, quando si era all'inizio, e si riteneva che le certificazioni potessero dare dei benefici in termini di semplificazione.

Semplificazione, un processo mai attuato compiutamente

Il calo di fiducia nel sistema delle certificazioni ambientali discende principalmente da 10 anni di normative incomplete, si pensi ad esempio alla L. 93/2001 che consentiva alle imprese certificate di avere meccanismi di rinnovo pseudo automatici delle autorizzazioni ambientali, mai attuata appieno. Alla luce di ciò le aziende mantengono un sistema di gestione per un'opportunità politica, per un'opportunità di accettazione territoriale, ma ci credono meno dal punto di vista gestionale. E ciò è tanto più giustificato perché è evidente che anche il legislatore stesso

non crede in tali sistemi. Infatti, mentre per quanto riguarda la sicurezza e igiene del lavoro nell'ambito del modello organizzativo di cui a Dlgs 231/2001, la normativa di settore indica all'art. 30 lo strumento da utilizzare in termini di certificazione (OHSAS 18001) – e ciò rende meno discrezionale il giudizio sulla valutazione del modello organizzativo adottato – nella trasposizione normativa ambientale ciò non accade. Infatti c'è un generico riferimento a modelli, ma non si cita EMAS; ciò può significare che neanche il legislatore si fida della bontà di questo modello ai fini di una discriminante qualora vi fosse una contestazione ex Dlgs 231/2001. Obiettivamente, per un'associazione che rappresenta il mondo di impresa diventa difficile invitare un'azienda ad adottare EMAS *“nella speranza di convincere i giudici sulla bontà del modello organizzativo applicato”*, cioè a investire su un sistema con verifica di parte terza che non garantisce in termini di ritorni. Un altro problema, e qui la critica è nei confronti della pubblica amministrazione, è che l'impresa certificata non ha la garanzia del fatto che un determinato processo sia sicuramente ed effettivamente in linea con quanto prevede la legge, in quanto su certe discipline e su alcune questioni ciascuna Provincia, avendone l'autonomia interpretativa in quanto Autorità competente in campo ambientale, prevede requisiti diversi, creando così un'eterogeneità di comportamenti, per la quale avere un EMAS non aiuta dal punto di vista della garanzia del rispetto della norma. Questa è sicuramente una criticità con ripercussioni anche di tipo economico, in quanto nel momento in cui non si ha certezza sull'applicazione della norma, e anche in un bacino limitato come può essere una regione, significa che se un'impresa deve fare degli investimenti, difficilmente li farà in quel contesto territoriale.

I fattori di disaffezione verso le





FOTO: H. TENAGLIA - ARPA EMILIA-ROMAGNA

1

certificazioni ambientali quindi sono sostanzialmente due:

- l'assenza di semplificazioni o comunque di riconoscimenti normativi
- l'assenza di un riconoscimento da parte dell'amministrazione e del legislatore sul fatto che l'impresa volontariamente ha deciso di aderire a un certo sistema.

Le scelte di politica ambientale delle imprese andrebbero valorizzate, invece l'esperienza dimostra che anche aziende certificate si trovano a rispondere al magistrato per determinate violazioni che, dal punto di vista della lesione del bene giuridico *ambiente*, talvolta hanno molto poco a che fare.

Un esempio in tal senso viene dall'esperienza IPPC e da tutte le segnalazioni che sono state fatte alle Procure per la mancanza di comunicazioni, oppure per questioni di forma, con provvedimenti spesso sanzionatori. Ciò evidenzia un problema: si deve verificare effettivamente la sostanza delle violazioni penalmente rilevanti dal punto di vista ambientale. E qui c'è il collegamento con l'applicazione delle normative ambientali:

- da un lato c'è un testo teoricamente buono, in quanto un'omologazione dei controlli aiuta la pubblica amministrazione e anche l'impresa; una programmazione dei controlli evita la sovrapposizione tra i vari enti (Arpa, Noe ecc.) che si trovano a fare lo stesso tipo di attività verso lo stesso "cliente", intendendo con tale termine lo stesso soggetto che diventa cliente in quanto alcuni controlli sono a pagamento (ad es. quelli per l'AIA),

- dall'altro c'è la forte possibilità che anche questa norma non venga mai applicata: si continuerà nell'eterogeneità comportamentale e nella mancanza di comunicazione tra tutti gli enti che sono preposti ai controlli con un'inefficienza complessiva della macchina amministrativa, ma con un'inefficienza complessiva anche nelle imprese che non possono programmare un controllo (periodo temporale, ente ecc.). Tutto ciò non è organicità e questa situazione porta a una sconfitta complessiva: per le associazioni d'impresa e per Arpa – che per 10 anni hanno investito per indurre le imprese a sviluppare questi strumenti – per le imprese che, alla fine, non hanno sostanzialmente tratto alcun ritorno, ma anche per l'ambiente.

Infatti, nel momento in cui c'è una minore disponibilità di investimenti su

questi sistemi, purtroppo può succedere che si abbia anche meno attenzione verso questo tema. Ciò non implica necessariamente che chi non ha un sistema di gestione ambientale non rispetti la normativa, però è verosimile immaginare che minori investimenti su strumenti di gestione ambientali inducano un calo di attenzione verso questa materia, quindi ne risente anche l'ambiente, nelle sue diverse matrici. Se il legislatore volesse non solo crederci attuando le norme, ma volesse anche investire in termini di tempo e di risorse probabilmente il primo a beneficiarne sarebbe l'ambiente, poi a cascata tutti i soggetti citati.

Quindi, per concludere, è necessario un cambiamento d'approccio, ma non necessariamente "innovativo", si deve tornare a 10 anni fa, quando si immaginavano questi strumenti davvero in grado di essere riconosciuti come idonei per l'accettazione sociale e territoriale (ad es. nei casi di aziende chimiche). Ci vuole ovviamente un cambiamento d'approccio da parte del legislatore che, da una fase di *enunciazione*, deve passare alla fase dell'*attuazione*; ci vuole un atteggiamento culturale diverso da parte di tutti i soggetti della filiera legata ai controlli e alle sanzioni, perchè una *cultura ambientale* significa sapere ciò di cui si parla, significa conoscere la normativa. Gli operatori Arpa sono esperti sulla materia – in quanto sono i primi chiamati a fare le verifiche, i controlli, i campionamenti, le analisi –, ma occorre una cultura adeguata in tutta la filiera, anche da parte del legislatore, una maggiore consapevolezza quando si va a disciplinare la materia. Quattro modifiche legislative in quattro anni al Testo unico ambientale significa non avere idea di quello che si sta facendo, significa non dare un quadro normativo certo e chiaro nell'ambito dell'operatività di chi deve esercitare il proprio mestiere. Quindi ci vuole un cambiamento di approccio che si può sostanziare nel mantenere la normativa ferma, al di là degli adeguamenti alla normativa europea obbligatoria, e su cui si deve cercare di tenere un filo conduttore: quello della *certezza del diritto* e dell'*applicazione omogenea* delle norme.

Gianluca Rusconi

Confindustria Emilia-Romagna

1 Workshop Certificazioni ambientali: lo scenario delle responsabilità, un momento del dibattito.