

Gruppo di lavoro nazionale OPEN GROUP EMAS applicato agli enti locali

*Il nuovo UNI 11405 + RT09
"Applicazione della norma UNI EN ISO
14001:04 nella Pubblica Amministrazione
con competenze territoriali"*

Alessandro Seno, Accredia
Bologna, 4 Luglio 2011

- Il nuovo documento "Applicazione della norma UNI EN ISO 14001:04 nella Pubblica Amministrazione con competenze territoriali" è stato discusso durante il 2010 presso il GL1 di UNI ed è stato approvato il 15.12.2010
- Il GL 1 "Sistemi di gestione ambientale" è uno dei gruppi di lavoro della Commissione Ambiente dell'UNI, costituita nel luglio 1989
- Il documento è stato pubblicato con data febbraio 2011, dopo la fase di verifica ISO

- Il documento è indirizzato alle Pubbliche Amministrazioni che intendono applicare la norma ISO 14001: “... è relativo all'applicazione della UNI EN ISO 14001 alle PA dotate di specifiche competenze di governo del territorio. Si tratta degli Enti Locali Territoriali (Regioni, Province, Comuni, Città Metropolitane, Comunità Montane, Unioni di Comuni, Consorzi cui partecipano Enti Locali) e degli Enti Parco (per la tutela e la gestione delle aree naturali protette) che sono titolari per gli aspetti che qui interessano, di attribuzioni e competenze per il governo del territorio di elevata rilevanza ambientale”

3

- Il nuovo documento si affianca a:
- *UNI EN ISO 14001:04 e*
- *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”*
- Fornisce indicazioni riguardanti l'applicazione della ISO 14001 e “non può essere utilizzato per aggiungere, ridurre o modificare i requisiti della UNI EN ISO 14001”

4

- **Il nuovo documento tratta i temi che, a parere del GL1, richiedono le specificazioni più significative a causa delle particolarità della PA:**
 - *la definizione del campo di applicazione del SGA*
 - *il ruolo dell'alta direzione*
 - *l'identificazione e la valutazione degli aspetti ambientali*
 - *il rispetto delle leggi*
 - *la gestione delle emergenze*
 - *la comunicazione*

5

Campo di applicazione

1. **Tratta il tema della "parzializzazione", ritenuto critico per la credibilità del sistema sia da UNI che da ACCREDIA**
2. "L'estensione del campo di applicazione del SGA a tutta l'organizzazione è condizione necessaria per far sì che le scelte della PA in materia di lavori pubblici, di urbanistica, pianificazione e programmazione, di gestione dell'ambiente ed aree protette, di gestione delle risorse, di rapporti con le controllate o partecipate, ecc. siano coerenti tra loro e coerenti con i contenuti della politica ambientale dell'organizzazione.
3. Pertanto, affinché siano stabilite le condizioni per assicurare coerenza nella applicazione dei principi espressi nella politica ambientale, il SGA dovrebbe essere applicato ad una PA nella sua interezza"

6

Campo di applicazione

1. Si riconosce che per alcune PA particolarmente complesse, una "parte" della PA può essere ritenuta una "Unità operativa" (rif. appendice ISO 14001 e UNI TR §3.1. e 3.2)
2. Ne consegue che in questi casi sarà possibile mantenere una certificazione parziale; questa situazione sarà ammissibile per un numero ristrettissimo di situazioni
3. Sarà necessario che l'alta direzione abbia un ruolo tale da assicurare coerenza delle scelte delle altre "parti" con la politica ambientale e che siano definiti limiti di competenza e responsabilità tra le parti certificate e no
4. Accredia intende confermare anche l'approccio già adottato in precedenza tramite i requisiti definiti dal RT09 rev.0

7

Alta Direzione

1. *"L'attuazione di un SGA conforme ai requisiti della UNI EN ISO 14001 non può prescindere da un preciso impegno da parte dell'alta direzione, che ha il compito di definire la politica e le strategie dell'organizzazione, assicurare la disponibilità di risorse e garantire il miglioramento continuo del sistema"*
2. Si riconosce l'importanza del "vertice politico" e del "vertice organizzativo"
3. L'alta direzione assicura coerenza e trasversalità di politiche, obiettivi, strategie
4. L'alta direzione assicura continuità dell'efficacia del SGA (non necessariamente delle politiche specifiche) e dei programmi di adeguamento anche in caso di cambiamenti nell'assetto politico

8

Alta Direzione

La continuità assicurata dal vertice organizzativo (la dirigenza) ha un ruolo rilevante in caso di programmi ambientali legati a **prescrizioni di legge**.

“anche in presenza di queste situazioni il ruolo della dirigenza dovrebbe essere quello di presentare al nuovo vertice politico gli impegni precedentemente assunti dall'organizzazione, al fine di ottenerne una formale conferma a garanzia della volontà di perseguimento degli stessi”.

9

Aspetti ambientali

1. Aspetti ambientali che la PA controlla direttamente
2. Aspetti ambientali sui quali la PA non ha un controllo gestionale completo ma che comportano interazioni con terzi e/o su cui può avere influenza in virtù di atti amministrativi (contratti, convenzioni, appalti, ecc.) o di partecipazioni a società di capitale o a consorzi, ecc
3. Attività svolte in base a competenze proprie attraverso le quali la PA può influire su scelte e comportamenti di soggetti terzi nel territorio, ovvero tramite potere legislativo o di ordinanza, di pianificazione e programmazione, di rilascio di autorizzazioni o pareri o di erogazione di finanziamenti
4. Attività condotte da terzi nel territorio di competenza della PA in relazione alle quali la PA non ha competenze specifiche e non possiede strumenti per esercitare la propria influenza

10

Aspetti ambientali

1. Per tutti gli aspetti, identificare come sia possibile incidere
2. Quando si individuano mezzi per influenzare altri soggetti in relazione ad aspetti significativi, l'organizzazione dovrebbe valutare l'inserimento di obiettivi
3. La PA dovrebbe inserire nel programma azioni di sensibilizzazione, ecc. per coinvolgere soggetti terzi
4. La PA dovrebbe prendere spunto dalle indicazioni contenute nell'appendice A per individuare i propri obiettivi

11

Aspetti ambientali (servizi ambientali di pubblico interesse)

1. I SGA delle PA (...) dovrebbero garantire l'applicazione dei principi della prevenzione dell'inquinamento e del miglioramento continuo anche nell'esercizio della propria influenza verso i soggetti che direttamente gestiscono questi servizi
2. Sono forniti indirizzi per analizzare le attività dei gestori, valutare la significatività degli aspetti connessi, i criteri per stabilire gli indicatori di monitoraggio, il controllo degli aspetti
3. Si prescrive di esercitare l'influenza tramite le regole di affidamento dei servizi ed i contratti (o in modo equivalente), **utilizzando le figure previste dal codice degli appalti (D.Lgs. 163/2006)**

12

Aspetti ambientali (dati conoscitivi)

Dettaglio e aggiornamento dei dati sugli A.A. in funzione di:

- Significatività dell'aspetto,
- Importanza delle competenze,
- Costi di monitoraggio e analisi dei dati,
- Possibilità di collaborazione di altri soggetti nel fornire i dati.

In caso di **risorse di elevato pregio ambientale** la PA dovrebbe verificare l'esistenza di dati adeguati sullo stato di conservazione e favorire, in funzione delle competenze, piani di gestione delle stesse (es. siti Rete Natura 2000).

13

Rispetto delle leggi

1. Si riconosce la conformità come presupposto per garantire la credibilità del sistema della certificazione
2. Esistono adempimenti ambientali connessi alla titolarità e alla gestione di edifici e strutture
3. Esistono obblighi per la gestione e l'erogazione dei servizi (per esempio: raccolta, trasporto e smaltimento rifiuti urbani; servizio idrico integrato; manutenzioni) in genere vengono invece affidati e/o svolti da terzi
4. Esistono competenze connesse al governo del territorio (pianificazione e programmazione, regolamentazione, rilascio di autorizzazioni e vigilanza ambientale del territorio)

14

Rispetto delle leggi – edifici e strutture

1. Per le "eccezioni" (NC che non pregiudicano la conformità alla norma), si rimanda al §4.3 del UNI TR 11331: o il SGA è in grado di "rientrare" subito, oppure è necessario aver *"concordato con l'autorità competente modalità e tempi di adeguamento"* (trasparenza)
2. Il nuovo documento UNI riconosce la complessità dei patrimoni complessi e afferma *"Nel caso della PA, alla luce della complessità descritta, è necessario porre particolare attenzione all'appropriata conoscenza dello stato di adeguamento dell'intero patrimonio ed alla effettiva disponibilità delle risorse per l'attuazione dei piani per la risoluzione degli eventuali problemi"*.

15

Rispetto delle leggi – gestione dei servizi

1. *"Il rispetto del requisito della conformità legislativa dovrebbe essere dimostrato dall'organizzazione in relazione ai ruoli, alle responsabilità ed alle competenze ad essa assegnate in base al quadro di riferimento esistente"*
2. *"Permangono inoltre, in capo alla P.A., responsabilità di controllo di conformità sulla gestione degli impianti e dei servizi che variano a seconda del livello di influenza che l'organizzazione è in grado di esercitare sul gestore degli stessi. In questi casi i requisiti della norma richiedono l'attuazione di un monitoraggio sulla gestione dei servizi finalizzato ad un eventuale intervento correttivo da parte dell'organizzazione, secondo le proprie competenze e nel rispetto di quelle spettanti ad altri soggetti"*

16

Rispetto delle leggi pianificazione e autorizzazioni

1. Se la legge definisce scadenze, la predisposizione del piano o programma è un requisito
2. Se la legge non definisce scadenze, la PA dovrebbe "*farsi carico dell'adempimento a livello di programmazione*" (es.: obiettivi)
3. Le "VAS" sono un obbligo cogente
4. I procedimenti per l'emissione di autorizzazioni o pareri vanno gestite "*in modo controllato nell'ambito del proprio SGA*", come "controllo operativo", ovvero definendo criteri operativi (tempi, responsabilità) o procedure

17

Gestione emergenze

1. Esistono le emergenze "*che riguardano le strutture e le attività operative svolte direttamente dall'organizzazione*"
2. ... quelle "*che dipendono da incidenti e calamità naturali che possono colpire il territorio (per esempio frane, esondazioni, ..., eventi determinati dalla presenza di impianti a rischio di incidente rilevante)*"
3. ... le "*emergenze ambientali locali (per esempio superamento dei limiti di immissione per la qualità dell'aria, contaminazione di acqua potabile, abbandono di rifiuti, versamenti accidentali, sabotaggi)*"

18

Gestione emergenze

1. Identificare le emergenze possibili
2. Adeguare i propri strumenti di programmazione / pianificazione (anche i piani urbanistici ove applicabile)
3. Cooperare efficacemente con le altre autorità coinvolte (es.: fornire informazioni tempestivamente e complete)
4. Pianificare la risposta alle emergenze e chiarire ruoli e responsabilità al proprio interno (gestionali ed operative) e le interfacce con i soggetti esterni (ad esempio interfaccia con ARPA nei casi di controlli ambientali)
5. Provare le procedure e registrare gli esiti

19

Gestione emergenze

1. *“Con riferimento alle situazioni di rischio più elevato e sulla base dell’analisi di incidenti pregressi, l’organizzazione dovrebbe dare evidenza di una programmazione della manutenzione del territorio diretta ad assicurare la messa in sicurezza dello stesso, compatibilmente con le risorse a disposizione”*

20

Comunicazione

1. Si afferma che la comunicazione è un aspetto essenziale per una PA certificata ISO 14001
2. La comunicazione ambientale esterna *"diviene un obbligo e non una facoltà, definendo e mantenendo attivi strumenti e procedure necessari allo scopo"*
3. *"La PA dovrebbe trasmettere ai propri collaboratori che entrano in contratto con il pubblico la consapevolezza e la sensibilità necessarie per rendere più efficace anche la comunicazione verso l'esterno di comportamenti e scelte e relative motivazioni"*
4. *"Compito della PA dovrebbe essere anche quello di fornire un messaggio istituzionale ai cittadini sul significato e l'importanza del possesso di SGA sia da parte della PA stessa sia da parte di altri soggetti presenti sul territorio"*
5. Gli Enti locali dovrebbero comunicare che *"la protezione ambientale è un valore della comunità che dipende dalle scelte di ciascun soggetto (...)"*

21

Appendice A

L'appendice A riporta **"Indirizzi per la gestione di alcuni aspetti ambientali della pubblica amministrazione"**. L'appendice è **"informativa"**, e contiene considerazioni su *"competenze e su possibili politiche ed azioni che la PA dovrebbe prendere in considerazione nella gestione dei propri aspetti e nella scelta dei propri obiettivi ambientali"*. Sono effettuate quindi considerazioni, che "hanno il carattere di guida ed indirizzo", relativamente a:

- **Regioni**
- **Province**
- **Comuni**
- **Enti di gestione delle aree protette**

22

- UNI TR 11405:11 (sulla PA) ed il UNI TR 11339:09 sono stati elaborati nell'ambito del Protocollo d'Intesa UNI-SINCERT del 17 dicembre 2007 volto a promuovere "l'importanza della normazione tecnica, dell'accREDITamento e della verifica per le imprese, la Pubblica Amministrazione e la società"
- Accredia sta procedendo ad aggiornare il proprio regolamento tecnico RT09 nella parte riguardante la PA conservando esclusivamente i requisiti rivolti agli Organismi di Certificazione per l'attività di verifica; il criterio sarà preservare la continuità dei criteri applicati e supportare gli indirizzi forniti da UNI

23

RT09: Modifiche in discussione

1. I paragrafi riguardanti la politica e gli obiettivi, ed in particolare la coerenza e la continuità nel tempo (rif. problema dell'alternanza di orientamenti politici diversi) di politiche, obiettivi e strumenti di pianificazione e programmazione, sono stati unificati
2. E' stato introdotto un nuovo paragrafo (10.5.1) che rafforza **l'importanza delle verifiche sui processi di comunicazione interna**, di condivisione di principi, obiettivi e procedure e **sulle comunicazioni esterne**
3. Il § 10.8 relativo alla **"entità minima certificabile"** è in discussione per prevedere la possibilità che enti estremamente complessi possano essere certificati ISO 14001 in modo parzializzato (con limitazioni e requisiti)

24

RT09: Modifiche in discussione

4. È introdotta una **precisazione sul concetto di "cherry picking"**:
"non è considerato "cherry picking" l'esclusione temporanea dallo scopo di certificazione di parti della PA che presentano problemi di conformità legislativa, se la PA fornisce evidenza di avere identificato i problemi di conformità legislativa ed ha approvato il programma di estensione dello scopo di certificazione all'intero Ente".
5. Nel § 10.9 è previsto che **PA molto complesse possano essere classificate "ad alto impatto"** ai fini della determinazione dei tempi di audit.
6. In generale, sono state eliminate tutte le parti che sono state inglobate nel UNITR 11405 e sono stati inseriti riferimenti corretti ai vigenti UNI TR

25

RT09: iter di approvazione delle modifiche

- ✓ In marzo 2011 è stata presentata ai OdC la modifica proposta
- ✓ Il 4 luglio (oggi) il Gruppo di Lavoro Ambiente Accredia si riunisce e discute le modifiche
- ✓ Trattandosi di una modifica "dovuta" per assicurare la compatibilità con il documento UNI già approvato e non essendo inserite modifiche sostanziali rilevanti se non in senso tale da favorire lo sviluppo delle certificazioni, si può prevedere una discussione breve
- ✓ Il documento RT09 dovrà essere presentato al Comitato di Accredimento Accredia per l'approvazione. Si può prevedere l'approvazione entro l'anno 2011, se non prima
- ✓ Si sta considerando l'eventualità del ritiro del documento RT-14 (2002)

26

- **Un ringraziamento particolare deve essere rivolto al tavolo TANDEM non solo perché ha partecipato ai lavori del GL1, ma perché, dal 2002, ha sempre fornito casi pratici e contenuti che costituiscono parte integrante dell'esperienza nazionale in materia e che sono stati recepiti prima nei documenti Sincert (ora Accredia) ed ora nel documento UNI**

**Grazie a tutti e
IN BOCCA AL LUPO!**