

L'ACCREDITAMENTO DEI VERIFICATORI

Nel quadro della Direttiva CE/2003/87 sullo scambio delle quote di emissione gas serra

di Paolo Molinas e Silvia Ubaldini
APAT - Settore Accreditamento

Premessa

La Direttiva n. 87 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003 che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la Direttiva 96/61/CE del Consiglio, prevede la verifica delle dichiarazioni annuali dei gestori (artt. 14 e 15 ed Allegato V) da parte di soggetti che devono rispondere alle seguenti caratteristiche (Allegato V - punto 12):

La persona incaricata della verifica deve essere indipendente rispetto al gestore, deve svolgere i propri compiti con serietà, obiettività e professionalità e deve conoscere:

- le disposizioni della presente direttiva, nonché le specifiche e gli orientamenti adottati dalla Commissione ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1;
- le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative attinenti alle attività sottoposte a verifica;
- tutte le informazioni esistenti su ciascuna fonte di emissione nell'impianto, con particolare riguardo al rilevamento, alla misurazione, al calcolo e alla comunicazione dei dati.

La Direttiva lascia ampio margine di interpretazione in tema di accreditamento dei verificatori e non fornisce elementi suf-

ficienti a definire uno schema univoco all'interno dell'Unione Europea (UE). Questo approccio, già utilizzato dall'Unione in altre Direttive e Regolamenti (es. EMAS) consente, da un lato, di non modificare sostanzialmente i sistemi nazionali esistenti (legislazione, strutture, organizzazione, ecc), ma dall'altro introduce una maggiore incertezza sul grado di armonizzazione, fra i vari sistemi, richiedendo ulteriori sforzi in termini di analisi e verifica ai fini del mutuo riconoscimento.

Gli unici elementi, chiaramente indicati nella Direttiva 87/2003/CE relativamente al soggetto che effettua la verifica delle dichiarazioni dei gestori, riguardano l'indipendenza, la competenza tecnica in materia di emissioni e delle pertinenti leggi applicabili (es. Direttiva 87/2003/CE e relativa Decisione 156/2004/CE, Piano Nazionale di Assegnazione, sistemi autorizzativi, ecc.). Null'altro viene specificato lasciando alla legislazione nazionale il compito di definire i successivi dettagli sia in termini di strumenti organizzativi sia in termini procedurali.

Importanza della verifica

La verifica indipendente ha lo scopo di assicurare che i rapporti annuali (e quindi i dati ivi contenuti) sulle emissioni siano completi, coerenti, trasparenti, accurati e redatti secon-

Schema di verifica sotto accreditamento

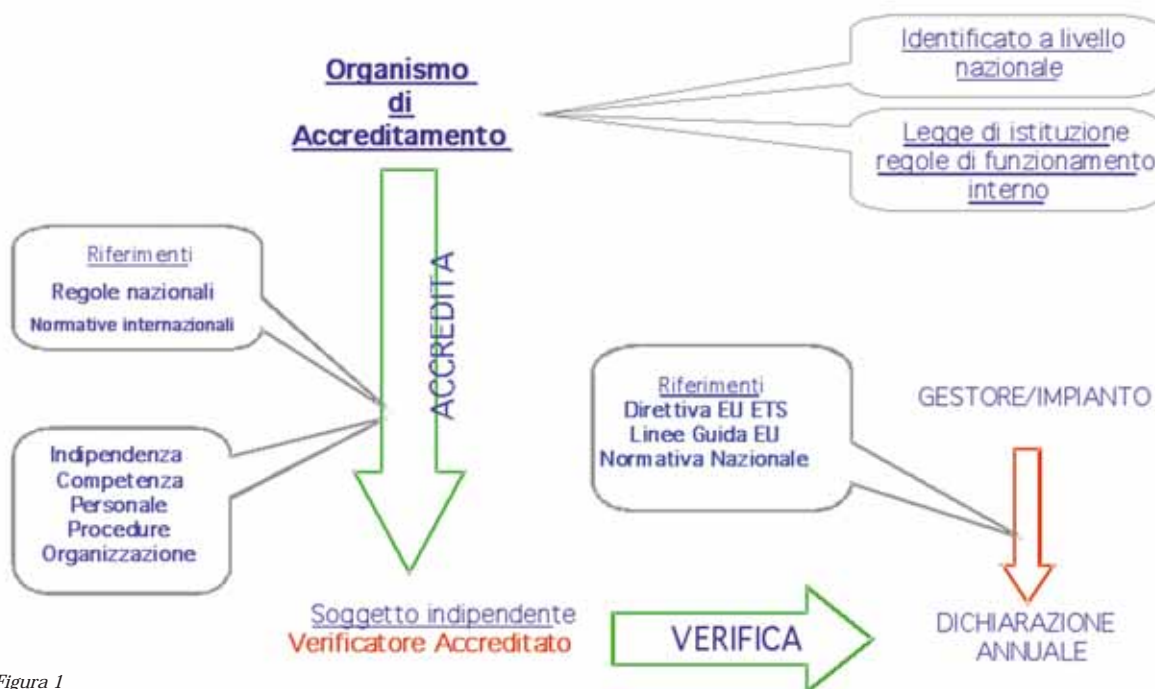


Figura 1

do le disposizioni della Direttiva 87/2003/CE, della Decisione della Commissione n. 156 del 29 gennaio 2004 che istituisce le Linee Guida per il monitoraggio e la comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra ai sensi della stessa Direttiva, e delle Linee Guida nazionali. La verifica deve essere condotta, secondo le modalità indicate nella normativa di riferimento, in modo da rendere oggettivo, verificabile e trasparente il processo attuato nell'ottica della correttezza del rapporto fra gestore e verificatore e per dimostrare, all'organismo di accreditamento e all'Autorità Competente Nazionale (ANC), la competenza nella conduzione della verifica.

Il sistema di accreditamento dei verificatori ha quindi lo scopo di garantire, alle parti interessate, che i soggetti, che operano sotto lo schema gestito dall'organismo nazionale, rispondono ai requisiti richiesti dalla relativa legislazione in materia di scambio delle quote di emissione. Il possesso di tali requisiti è verificato all'atto dell'accREDITAMENTO e sistematicamente monitorato durante le attività periodiche presso gli impianti.

Si tratta, in sostanza, di applicare gli stessi principi di altri sistemi di certificazione nei quali si ha ormai una consolidata esperienza in ambito nazionale, europeo e mondiale. Lo schema classico è descritto nella *Figura 1* che mostra le linee essenziali di questa metodologia.

Accreditare significa porre in essere una serie di provvedimenti che hanno la finalità di riconoscere, in modo formale e pubblico, la capacità di un soggetto ad operare in accordo alle norme di riferimento.

Questo presuppone l'esistenza di disposti normativi che identificano la struttura di riferimento (pubblica o privata) cui affidare il compito istituzionale di accreditare i verificatori ed una serie di regole che definiscono requisiti, compiti e responsabilità della struttura di cui sopra.

La scelta fra pubblico e privato è una questione che riguarda la sensibilità del sistema nazionale di riferimento; è da sottolineare che, se da una parte il sistema pubblico spesso appare più rigido e soggetto a vincolo burocratici, dall'altro assicura maggiormente l'indipendenza, fattore determinante soprattutto in questo caso nel quale alle quote è associato un consistente valore di mercato.

Gli attuali sistemi di accreditamento (es. per EMAS) hanno mostrato, nell'esperienza pratica, una serie di problemi soprattutto in quelle realtà nazionali nelle quali tali sistemi si sono sviluppati in un contesto culturale di tipo anglosassone dove prevale la natura privatistica di questi organismi. In questi Paesi si è scelto di affidare le funzioni di organismo competente e di accreditamento a strutture non pubbliche determinando di fatto una bassa crescita dell'adesione ad EMAS sia per carenze di iniziative di promozione e diffusione - legate essenzialmente alla disponibilità economica - sia per gli alti costi dell'accREDITAMENTO/registrazione che hanno

inciso direttamente sui costi di adesione al sistema da parte delle imprese. Le quote di registrazione/accreditamento, infatti, sono state necessariamente tenute elevate poiché legate alla necessità, per questi organismi, di auto finanziarsi.

La normativa esistente - e quella in corso di elaborazione - in campo internazionale sui sistemi di accreditamento, esplicitano alcuni principi e/o requisiti a cui devono rispondere gli organismi che operano come terza parte. Tali principi possono essere utilizzati anche per il caso dell'accREDITAMENTO dei verificatori EU ETS (Emission Trading Scheme) mutuandoli dalle norme internazionali di riferimento (*Tabella 1*).

Tabella 1: Requisiti generali per l'accREDITAMENTO di soggetti che operano come parte terza

Competenza	conoscenza tecnica di processi ed impianti, delle leggi e norme, capacità di condurre processi di verifica con tecniche di audit e competenza nel campo della comunicazione, ecc.;
Indipendenza	assenza di pressioni (commerciali, finanziarie, ecc.) rispetto al/i gestore/i;
Neutralità	assenza di interessi prevalenti e vincoli che possono determinare condizioni per non concedere la certificazione/convalida che invece devono essere legate al solo aspetto tecnico;
Organizzazione	presenza di una struttura responsabile del corretto funzionamento delle attività secondo le regole stabilite, concordate e rese pubbliche;
Personale	disponibilità di professionalità adeguate allo svolgimento delle attività (qualificato ed in numero sufficiente) nei settori industriali previsti nell'ambito della portata dell'accREDITAMENTO concesso;
Procedure	esistenza di una serie di regole di funzionamento interno e di registrazioni che possano dimostrare a terzi (es. organismo di accREDITAMENTO, autorità competente, cliente) come l'organizzazione opera in tutte le fasi del processo di verifica a partire dall'acquisizione del contratto alla convalida del rapporto annuale.

Uno dei punti critici dell'applicazione della Direttiva 87/2003/CE può quindi risiedere nelle modalità con cui sono e/o saranno stabilite le regole per l'accREDITAMENTO all'interno dei sistemi nazionali dell'unione europea. Questo elemento di incertezza, se non opportunamente indirizzato, potrà determinare conseguenze, tra l'altro, sul processo di mutuo riconoscimento fra i vari enti di accREDITAMENTO e quindi anche sulla credibilità dei certificati immessi sul mercato.

Iniziative in atto nel campo della normazione tecnica

La problematica della verifica dei dati delle emissioni è un argomento che, da tempo, sta interessando il mondo della normazione tecnica internazionale ed europea poiché il mercato delle quote di emissione sarà presto operativo. Di conseguen-



za, anche le regole della verifica dei dati e dell'accreditamento dei verificatori sono oggetto di dibattito e di progetti di norme che hanno l'obiettivo di definire i criteri base sui quali i vari sistemi nazionali potranno stabilire le proprie procedure.

Allo stato attuale, il panorama internazionale della normazione vede alcune iniziative in atto. La prima, coordinata dalla *European Cooperation for Accreditation (EA)* che associa alcuni degli organismi di accreditamento europei, ha recentemente pubblicato il documento EA 6/2003 "Guidance for recognition of verification bodies under EU ETS Directive". La guida si basa unicamente sulla Direttiva 87/2003/CE e sulla relativa Decisione della Commissione 156/2004. Elaborato in un ambito associativo privato, questo documento non è cogente, e tuttavia stabilisce una serie di elementi utili ai quali i sistemi nazionali europei potranno fare riferimento nel recepimento della stessa Direttiva. La seconda iniziativa, coordinata dal Comitato Tecnico TC 207 della *International Organization for Standards (ISO)* attraverso appositi gruppi di lavoro, ha l'obiettivo di elaborare una serie di norme tecniche connesse al cambiamento globale del clima.

Allo stato attuale sono state predisposte le bozze relative a due norme tecniche per le quali si prevede l'approvazione entro il corrente anno:

- la prima (*ISO 14064*) è incentrata sulla metodologia di valutazione delle emissioni, ed è finalizzata alla rendicontazione dei dati delle emissioni di gas serra, ad uso delle imprese, dei verificatori e degli enti di accreditamento di questi ultimi;
- la seconda (*ISO 14065*) è specifica per l'accREDITAMENTO dei verificatori e contiene i requisiti, in termini di competenza, organizzazione, indipendenza e capacità di gestione cui devono soddisfare i soggetti che intendono operare nella verifica delle emissioni dei gas serra.

Anche questi strumenti non sono cogenti, pur tuttavia costituiranno una base comune in sede internazionale per lo scambio non solo delle quote ma anche per i progetti *Joint Implementation (JI)* e *Clean Development Mechanism (CDM)*.

Situazione europea

L'Europa è caratterizzata, dal punto di vista del recepimento

della Direttiva 87/2003/CE, da una situazione abbastanza variegata. Diversi Paesi hanno già, da tempo, definito un proprio sistema nazionale ed hanno già operato sia nell'ambito dell'accREDITAMENTO sia nell'ambito della verifica delle dichiarazioni sulle emissioni basate su schemi nazionali precedenti e/o successivi all'entrata in vigore della Direttiva.

Tra questi possiamo ricordare il *Regno Unito* che, forte di una tradizione consolidata nell'ambito della normativa volontaria, ha affidato il proprio sistema di accREDITAMENTO a regole derivanti da norme europee ed internazionali in materia, quali le EN 45011 e la EA 6/02, che regolano l'accREDITAMENTO degli enti di certificazione di prodotto. L'ente di accREDITAMENTO è stato individuato nell'*UKAS (United Kingdom Accreditation Service)* che svolge questo compito anche per i sistemi ISO, EMAS, enti notificati, laboratori, sistemi taratura, ecc. Il sistema nazionale inglese non prevede l'accREDITAMENTO di singoli professionisti, ma affida il compito della verifica alle sole organizzazioni.

Diversa è la scelta della *Germania* nella quale l'accREDITAMENTO è assegnato, per legge, a due diversi sistemi:

- il DAU (*Deutsche Akkreditierungs Und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter mbH*), direttamente mutuato dall'EMAS, organismo di accREDITAMENTO dei verificatori ambientali EMAS, che accredita anche i verificatori che operano nell'ambito della Direttiva 87/2003/CE (secondo il disposto di legge, il verificatore ambientale EMAS può svolgere le proprie attività, senza ulteriori valutazioni preliminari da parte del DAU, anche per la Direttiva 87/2003/CE purché sia accREDITATO in quello specifico settore industriale);
- l'altro sistema è affidato ad un'apposita agenzia controllata dalle camere di commercio ed industria locali che accREDITANO, secondo proprie procedure, soggetti che non fanno parte dello schema EMAS.

Attualmente risultano operativi circa 200 verificatori il 70% dei quali è accREDITATO dal DAU. Da notare infine che, contrariamente a quanto avviene nel Regno Unito, il sistema tedesco privilegia l'accREDITAMENTO di singoli professionisti che sono soggetti ad una verifica dei requisiti svolta esclusivamente per esami.

Il resto del panorama europeo è sintetizzato nella *Tabella 2*

Tabella 2: Soggetti che possono essere accREDITATI per la verifica dei dati delle emissioni

Entità conformi a EN 45011 Linee Guida EA (enti di certificazione, società di ingegneria e audit)	Enti governativi	Altro	Non ancora definito
Danimarca Finlandia Francia (con criteri aggiuntivi) Irlanda Olanda (ma anche enti governativi) Svezia Regno Unito	Belgio (Regione Fiamminga) Olanda Polonia (ispettori ambientali regionali)	Austria (singoli) Germania (singoli) Grecia (singoli ed enti) Lettonia (singoli ed enti) Malta (singoli ed enti) Polonia (singoli) Repubblica Ceca (singoli ed enti) Slovacchia (singoli) Ungheria (singoli ed enti)	Belgio (Regione Vallona) Cipro Estonia



(i dati della situazione europea sono tratti da uno studio del febbraio 2005 condotto dalla PriceWaterhouseCoopers - Climate Change Services. Nell'analisi non sono riportati i dati relativi ad alcuni Paesi dell'UE).

Un primo gruppo di Paesi ammette all'accREDITAMENTO solo organizzazioni che soddisfano le EN 45011 e EA 6/02.

Un secondo gruppo ha stabilito che la verifica può essere svolta solo da enti governativi.

Un terzo ha elaborato proprie regole.

Un quarto, infine, non ha ancora definito le proprie scelte. Per quanto concerne le scelte a livello nazionale degli organismi di accREDITAMENTO, la situazione europea è illustrata nella *Tabella 3*.

Vi è un sostanziale equilibrio tra Paesi che hanno optato per un sistema pubblico e quelli che hanno scelto un sistema non pubblico (generalmente preesistenti alla Direttiva). Tra questi ultimi si evidenziano proprio quei Paesi che hanno una tradizione consolidata nei sistemi di certificazione volontaria.

Anche le norme di riferimento per l'accREDITAMENTO dei verificatori ambientali ha una estrema variabilità. Alcuni Paesi (non la maggioranza) hanno già provveduto a riconoscere lo schema EA come valido ai fini dell'accREDITAMENTO in relazione alla Direttiva 87/2003/CE (*Tabella 4*).

L'ultimo spunto di riflessione riguarda la possibilità per ve-

Tabella 4: Criteri per l'accREDITAMENTO

Stabiliti da una Legge Nazionale	Norma EN 45011 ed ISO Guide 65 Guida EA 6/03 (appena pubblicata)	Non ancora definiti
Austria Belgio (Regione Fiamminga) Germania Lettonia Repubblica Ceca Ungheria	Belgio (Regione Vallona) Danimarca Finlandia Francia (con criteri addizionali) Irlanda Malta Olanda Regno Unito Slovacchia Svezia	Cipro Estonia Grecia Polonia Portogallo

Elementi di criticità

Persistono tuttora nel panorama europeo una serie di punti di criticità che dovranno essere risolti a breve viste le prossime scadenze indicate nella Direttiva 87/2003/CE. Tra questi possiamo annoverare almeno i seguenti aspetti:

Singoli professionisti.

I sistemi di accREDITAMENTO dovranno decidere sulla possibilità, per singoli professionisti, di accedere al mercato delle verifiche sullo scambio delle emissioni dei gas serra. Anche se alcuni Paesi hanno già optato per questa decisione, è da evidenziare

Tabella 3: Organismi di accREDITAMENTO Direttiva 87/2003

Autorità Nazionale Competente	Organismo di AccREDITAMENTO Nazionale Membro EA	Altra soluzione	Organismo di AccREDITAMENTO Estero (EA)	Non ancora definito
Austria Belgio (Regione Fiamminga) Repubblica Ceca Slovacchia Ungheria	Danimarca Finlandia Francia Grecia Irlanda Lettonia Malta Olanda Regno Unito Svezia	Germania (DAU e Camera di Commercio ed Industria)	Estonia	Belgio (Regione Vallona) Cipro Polonia Portogallo

rificatori esteri di poter operare in uno stato membro UE. Il mutuo riconoscimento dell'accREDITAMENTO non è stato inserito, come detto in precedenza, all'interno della Direttiva, quindi ogni Paese ha seguito, nel recepimento della stessa, propri criteri che delineano la situazione riportata nella *Tabella 5*.

Il mutuo riconoscimento tra sistemi di accREDITAMENTO ha una grande valenza non solo per gli aspetti legati al mercato delle quote, ma anche per le imprese che hanno impianti dislocati in diversi stati membri dell'UE. Risulta per queste difficoltoso, se non impossibile, utilizzare lo stesso verificatore se questi non ha ottenuti tutti gli accREDITAMENTI necessari con conseguenti diseconomie, dovute agli alti costi di più accREDITAMENTI - riconoscimenti nazionali - che si riflettono inevitabilmente sui costi della verifica.

che l'esclusione di questi soggetti dall'accREDITAMENTO potrebbe ingenerare contenziosi con le amministrazioni competenti. In analogia a quanto avviene per lo schema EMAS, in Italia ed in altri Paesi (es. Germania ed Austria), l'accREDITAMENTO dei singoli potrà essere concesso a seguito di valutazione dei titoli, eventuale colloquio esame e la prova in campo presso un impianto nella fase di verifica dei dati delle emissioni. Questa procedura consentirà anche un più armonico approccio ed integrazione con i verificatori singoli professionisti operanti per EMAS in Italia, Germania ed Austria.

Verificatori EMAS.

I verificatori ambientali EMAS sono i soggetti che più si avvicinano, per competenza ed altre caratteristiche, alla figura ideale del verificatore previsto nella Direttiva 87/03. Infatti,

Tabella 5: Verificatori notificati da altro Stato membro UE

Solo Verificatori Accreditati nell'ambito EA	Non ammessi verificatori accreditati in altro stato membro	Altra soluzione	Non ancora definito
Danimarca Finlandia Francia Irlanda Lettonia Malta Olanda Regno Unito	Germania Belgio (<i>Regione Fiamminga</i>) Slovacchia (<i>allo stato attuale ma in via di modifica</i>)	Austria (<i>solo attraverso accettazione di regole nazionali</i>)	Belgio (<i>Regione Vallona</i>) Cipro Repubblica Ceca Estonia Grecia Ungheria Portogallo Polonia Svezia

già nell'ambito delle loro attività, effettuano un'analisi dei dati delle aziende che adottano un sistema di gestione ambientale, verificandone la metodologia di monitoraggio e l'attendibilità delle informazioni e dei dati riportati nella dichiarazione ambientale convalidata. Convalidare una dichiarazione ambientale EMAS significa attestare la rispondenza dei dati ivi contenuti a quanto generato dal sistema di monitoraggio e controllo aziendale. Quindi questo soggetto è il naturale e potenziale verificatore dei dati sulle emissioni cui l'accreditamento potrebbe essere concesso a seguito di procedure semplificate. *Verificatori notificati da altro Stato UE.*

I gestori di impianto potrebbero richiedere la prestazione professionale della verifica dei dati delle emissioni dei propri impianti a soggetti accreditati in altri Paesi per politica di *corporate*, questioni linguistiche, scarsa offerta (numero di verificatori limitato in relazione al numero di impianti) e competitività dei prezzi applicati in sede internazionale. Quindi la normativa nazionale dovrà necessariamente prevedere i criteri per il riconoscimento dei verificatori accreditati in altro stato membro UE attraverso accordi multilaterali con gli organismi omologhi oppure introducendo procedure semplificate.

Accreditamento di nuovi soggetti.

Il numero dei soggetti potenzialmente operativi nell'immediato, nel mercato della verifica dei dati delle emissioni, è relativamente basso se paragonato al numero delle imprese che devono produrre le dichiarazioni annuali. Ci si deve quindi aspettare che, oltre ai verificatori EMAS, si potranno presentare per l'accreditamento altri operatori e, tra questi, certamente possiamo prevedere un consistente numero di organismi che attualmente operano come enti di certificazione di altri schemi (ISO 9001, ISO 14001, ecc.) che hanno, tra i loro clienti, parte degli impianti soggetti alla Direttiva. Inoltre potranno crearsi opportunità nuove di mercato, quindi la possibilità per la richiesta da parte di nuovi soggetti e/o di singoli professionisti. Ad esempio, in Italia sono solo 12 i verificatori EMAS accreditati mentre sono circa 1200 gli impianti soggetti alla Direttiva 87/03. Si comprende come la criticità per gli organismi di accreditamento sia rappresentata dai tempi e dalle relative necessarie risorse per far fronte alle richieste che si concentreranno certamente nei pochi

mesi antecedenti il termine per l'invio delle dichiarazioni dei gestori (inizi 2006). Non solo è una questione di numero di esperti ma anche, e soprattutto, di professionalità adeguate a condurre le operazioni di verifica presso gli impianti.

Riconoscimenti multilaterali.

Gli organismi di accreditamento dovranno necessariamente stabilire una serie di accordi bilaterali e/o multilaterali con gli enti omologhi per il mutuo riconoscimento e per concordare le azioni di sorveglianza nonché le decisioni conseguenti ad eventuali contestazioni di non conformità nei confronti dei verificatori.

Conclusioni

L'accreditamento rappresenta un elemento di fondamentale rilevanza negli schemi di certificazione ed è presupposto per la credibilità di questi sistemi e del valore sul mercato dei relativi atti rilasciati sia che siano *certificati di conformità a norme tecniche* (qualità e/o ambiente) o *certificati verdi* da immettere nel mercato delle quote gas serra. Anzi, proprio in quest'ultimo caso la credibilità dell'accreditamento e dei verificatori costituisce elemento che direttamente influisce sul valore del prodotto finale. Il sistema di accreditamento deve quindi assicurare indipendenza e neutralità, requisiti che il sistema pubblico può maggiormente garantire in quanto il suo funzionamento è regolato da meccanismi istituzionali ed è funzione degli obiettivi da raggiungere e non è basato su mere regole di mercato. Inoltre, l'assenza di interessi di parte e/o di gruppi di pressione nelle posizioni decisionali degli enti/istituzioni è anch'essa assicurata dalla natura pubblica della struttura.

Alcuni sistemi nazionali appaiono allo stato attuale in ritardo rispetto ai maggiori Paesi industrializzati dell'UE non avendo ancora interamente recepito la Direttiva 87/2003/CE; la scadenza del *marzo 2006*, termine fissato per l'invio delle prime dichiarazioni dei gestori convalidate si avvicina. Considerando che i dati delle emissioni potranno essere a disposizione dei gestori e dei verificatori solo a inizio 2006, per questa data, i sistemi di accreditamento europei non solo dovranno essere già pienamente operativi, ma dovranno aver rilasciato un numero sufficiente di accreditamenti in relazione alle numerose richieste provenienti dal mercato europeo.