

# LE NOVITÀ IN EMAS II

*P. Molinas - ANPA - Unità Supporto Tecnico Attività CEE Ecogestione (EMAS)*



*Convegno "Regolamento EMAS, vantaggio competitivo per le imprese e per la pubblica amministrazione"  
Comune di Spinetoli (AP)  
6 Aprile 2001*

## PREMESSA

L'articolo 20 del Regolamento 1836/93<sup>1</sup> ne prevedeva la revisione a cinque anni dalla sua entrata in vigore, pertanto la Commissione UE ha avviato, sin dal 1997, una serie di iniziative per la definizione di un nuovo testo (EMAS II).

I primi elementi di valutazione sono scaturiti da uno studio, finanziato dalla Commissione, finalizzato alla verifica della situazione sull'applicazione di EMAS nella UE<sup>2</sup>. La consultazione dei soggetti interessati ha poi consentito di ampliare tale valutazione attraverso l'acquisizione diretta di esperienze sulle difficoltà incontrate e sulle aspettative delle varie categorie rappresentate. Altri elementi utili sono infine emersi dal lavoro di un gruppo di esperti costituito ad hoc all'interno del Comitato ex art 19<sup>3</sup>.

Le attività di revisione, concluse a fine 1999, hanno coinvolto, tra gli altri, gli stati membri, i responsabili di applicazioni sperimentali di EMAS al di fuori del settore industriale, l'industria, le PMI, gli organismi competenti, gli organismi di accreditamento, i verificatori ambientali, i revisori ambientali, le ONG, i sindacati e gli esperti di sistemi e di prodotto.

Il testo di EMAS II, proposto dalla Commissione, ha subito una serie di emendamenti da parte del Parlamento per cui è stata necessaria

l'attivazione della procedura di conciliazione fra Consiglio e Parlamento. L'accordo è stato raggiunto nei primissimi giorni del 2001 ed il testo concordato

è stato adottato congiuntamente da Parlamento e da Consiglio nel febbraio 2001.

Il nuovo Regolamento, che porta il N. 761/01 del 19 marzo del 2001, è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea N. L 114 del 24 aprile 2001.

A partire dal 27 aprile, data di entrata in vigore di EMAS II, viene abrogato il Regolamento 1836/93.

## PRINCIPALI INNOVAZIONI

### ESTENSIONE A TUTTE LE ATTIVITÀ CON IMPATTO AMBIENTALE

Il Regolamento 1836/93 era applicabile per il solo settore industriale manifatturiero anche se, all'articolo 14, era stabilito che, a livello nazionale, si potesse estendere lo schema comunitario in via sperimentale a tutti i settori di attività con impatto ambientale. Quasi la totalità degli stati membri ha colto questa opportunità attivando le procedure interne che hanno consentito di soddisfare la domanda proveniente dai settori delle attività economiche più sensibili alle problematiche ambientali.

La stessa Commissione ha finanziato progetti pilota per verificare l'effettivo interesse in alcuni dei settori non industriali; sono stati oggetto di sperimentazione, tra gli altri, i trasporti, il turismo, i servizi municipalizzati, la scuola, il commercio, la foresteria, l'agricoltura e le autorità locali. I progetti pilota hanno dimostrato che esiste una domanda per EMAS da parte di organizzazioni che hanno un impatto ambientale diretto ed indiretto e che i sistemi di gestione ambientale sono applicabili a tutti i settori in quanto parte ed integrazione di sistemi di gestione esistenti (es. qualità, sicurezza, ecc.).

EMAS I è basato principalmente sul concetto di sito e sulla gestione degli aspetti ambientali diretti e, di conseguenza, si è determinata finora l'impossibilità di ridurre la pressione ambientale

<sup>1</sup> Il Regolamento (CEE) 1836 del 29 Giugno 1993 istituisce un sistema comunitario di eco-gestione ed audit ambientale (EMAS - *Eco Management and Audit Scheme*)

<sup>2</sup> Per la sintesi della ricerca "Una valutazione dello stato di applicazione del regolamento (CEE) n. 1836/93 del Consiglio Eco-Management and Audit Scheme" si veda il Capitolo IV della pubblicazione ANPA "Il Regolamento 1836/93 (EMAS): stato di attuazione in Europa ed in Italia"

<sup>3</sup> Il Comitato art 19 presieduto da un rappresentante della Commissione ed è formato dai rappresentanti degli stati membri UE, dalle parti interessate e da esperti di settore.

lungo la catena di approvvigionamento (fornitori, servizi, ecc.). La decisione di inserire, nel nuovo regolamento, l'applicabilità dello stesso a tutte le attività economiche con aspetti ambientali diretti ed indiretti ha ottenuto, pertanto, un consenso unanime.

### ENTITÀ REGISTRABILE IN EMAS II

L'estensione di EMAS a tutte le attività economiche ha prodotto, come prima conseguenza, la difficoltà nell'identificare univocamente l'entità da registrare che ora può risultare di difficile definizione, in quanto non è più riferibile soltanto al *sito* ma all'organizzazione.

Data la molteplicità dei casi possibili, e l'esigenza di fare chiarezza, è stato necessario rimandare ad una apposita linea guida una serie di indicazioni per le imprese, per i verificatori e per gli organismi competenti affinché possano essere aiutati nell'identificazione dei casi applicabili.

### RAPPORTI TRA EMAS E ISO 14001

Il Regolamento 1836/93 richiedeva alle imprese un sistema di gestione ambientale conforme ai contenuti dell'Allegato I del Regolamento stesso.

Durante i primi anni di applicazione, si è molto dibattuto sulle possibili interazioni fra il Regolamento e lo standard ISO 14001<sup>4</sup>, strumento che, pur se successivo alla data di approvazione di EMAS, veniva affermandosi rapidamente per la grande confidenza del mondo industriale nei confronti di strumenti analoghi di gestione quale quello introdotto dalle ISO 9000 nel campo della qualità.

Le valutazioni ed i confronti tra i due sistemi hanno portato, nel 1997, ad un formale riconoscimento da parte della Commissione<sup>5</sup> della validità dei

contenuti della ISO 14001 come riferimento per il sistema di gestione ambientale. Nel provvedimento preso dalla Commissione, tuttavia, venivano evidenziate le principali differenze esistenti fra i due strumenti ed evidenziato che EMAS riveste un ruolo di eccellenza nella gestione dell'ambiente sia per i contenuti specifici, sia per l'aspetto comunicativo della dichiarazione ambientale.

In EMAS II, all'Allegato I - punto A, è stato dato ufficialmente il riconoscimento alla ISO 14001. I contenuti della clausola 4 sono ritenuti sufficienti per l'attuazione del sistema di gestione ambientale. Le principali differenze tra i due schemi ISO ed EMAS, tuttavia permangono e sono elencate al punto B dello stesso allegato e si riferiscono a:

- ✦ conformità alle leggi ambientali
- ✦ miglioramento delle prestazioni ambientali
- ✦ comunicazione esterna
- ✦ partecipazione dei dipendenti.

L'integrazione di EMAS II con la norma ISO 14001 rappresenta una occasione per ottenere un consenso più ampio da parte delle imprese che potranno utilizzare la certificazione ISO 14001 come tappa intermedia verso la registrazione EMAS oppure conseguire contemporaneamente le due "certificazioni" evitando duplicazioni in termini di documentazione e di verifiche esterne.

### PARTECIPAZIONE DEI DIPENDENTI

La partecipazione attiva dei dipendenti è un elemento chiave per una corretta attuazione di EMAS. Questa prassi, già implicitamente contenuta nel 1836/93, è stata ritenuta essenziale da tutti i soggetti che hanno partecipato alla revisione del Regolamento ed è stato rafforzato diventando uno dei punti di forza del nuovo testo del Regolamento. L'introduzione di questa disposizione nell'articolo 1, concernente gli obiettivi, garantisce che i dipendenti, e quindi le organizzazioni associative che li rappre-

<sup>4</sup> ISO (International Organization for Standardization) 14001 - Environmental management systems- specification with guidance for use

<sup>5</sup> Decisione della Commissione del 1/7/97 pubblicata nel Official Journal (OJ L 104 22 aprile 1997)

sentano, potranno avere un ruolo maggiormente partecipativo sia nella fase attuativa che nella fase operativa.

#### INCENTIVI ALLE IMPRESE ED ALLE PMI

La carenza di incentivi è forse una delle cause che hanno finora determinato il parziale insuccesso di EMAS. Le richieste, pervenute dal mondo produttivo, in particolare le PMI, hanno riguardato per lo più aspetti di tipo amministrativo quali i *"Regulatory Benefits"*. La razionalizzazione dei controlli e non la loro eliminazione, l'adozione di corsie preferenziali in fase autorizzativa e non l'abolizione delle autorizzazioni, sono stati alcuni dei punti di discussione e di contrasto fra le parti interessate (con evidenti interessi contrapposti) all'interno del Comitato art. 19 nella fase di elaborazione del testo di EMAS II. La Commissione, riconoscendo la necessità di rafforzare il concetto di uso di EMAS come strumento valido di prevenzione, ma non potendo interferire direttamente nei confronti degli Stati membri, non ha potuto fare altro che invitare gli stessi (articolo 10) a tenere conto della registrazione EMAS sia in fase di attuazione che in fase di esecuzione di provvedimenti di legislazione ambientale. Pertanto, quanto riguarda in particolare le PMI, è stata riconosciuta la necessità di una loro maggiore partecipazione ad EMAS vista la rilevanza delle attività produttive svolte da questa categoria nell'interno del territorio dell'Unione.

Va notato comunque che se le PMI registrano difficoltà specifiche dovute alla mancanza di risorse finanziarie, tecniche ed umane, i risultati delle ricerche indicano che i sistemi ISO ed EMAS non presentano caratteristiche intrinseche tali da limitarne la partecipazione.

Il nuovo regolamento, pertanto, indica all'articolo 11 la necessità che la Commissione e gli Stati membri promuovano la partecipazione delle orga-

nizzazioni ed, in particolare, delle PMI indicando le seguenti modalità:

- ✦ facilitazione all'accesso alle informazioni ed ai fondi di sostegno esistenti;
- ✦ sviluppo e promozione di misure di assistenza tecnica;
- ✦ registrazione EMAS come elemento di valutazione nella definizione dei criteri e delle politiche degli appalti pubblici nazionali e della Commissione;
- ✦ considerazioni specifiche per realtà territoriali nelle quali insistono le attività di numerose PMI concentrate in aree geografiche ben definite (aree e distretti)

#### COERENZA DELL'ATTUAZIONE DI EMAS NEGLI STATI MEMBRI

Il periodo fra il luglio 1993 e l'aprile 1995 era stato previsto per la costituzione dei sistemi nazionali. In particolare, la definizione delle due strutture necessarie per la partecipazione delle imprese, quali l'organismo di registrazione e l'organismo di accreditamento, i relativi provvedimenti legislativi necessari per il loro funzionamento e l'approvazione delle procedure nazionali di registrazione e di accreditamento hanno richiesto, in alcuni casi, tempi ben più lunghi di quanto stabilito nel Regolamento.

I vari sistemi, in assenza di indicazioni specifiche nel Regolamento, si sono sviluppati sulla base di esigenze organizzative e realtà nazionali già esistenti ed è risultato molto disomogeneo sia nelle strutture che nelle modalità di funzionamento. La Commissione ha organizzato diverse riunioni informali fra gli organismi di accreditamento e fra gli organismi competenti con l'obiettivo di far circolare le informazioni ed eseguire una valutazione comparativa dei sistemi attuati e delle carenze riscontrate.

L'analisi dei sistemi nazionali di accreditamento e di registrazione ha evidenziato la necessità di istituzionalizzare, in EMAS II, la consultazione dei suddetti organismi attraverso la istituzione di appositi *Forum*.

L'obiettivo delle riunioni dei *Forum* è di effettuare, in prima istanza, una ricognizione più analitica sui sistemi e sul loro funzionamento, e, in una fase successiva, di attivare procedure di "*peer review*" per una verifica puntuale della congruità dei sistemi con il Regolamento.



#### VISIBILITÀ DELLA PARTECIPAZIONE EMAS

Per conseguire un maggiore riconoscimento della partecipazione ad EMAS, le imprese registrate nel sistema hanno proposto l'adozione di un logo visibile da utilizzare nella dichiarazione ambientale, nei documenti e nella pubblicità dell'impresa.

Raccogliendo questa esigenza, la Commissione ha proposto l'inserimento di un apposito articolo con riferimento al logo ed al suo utilizzo.

Il logo di figura dovrà necessariamente essere corredato di un testo che riporti i concetti di "*Info-*

*mazione convalidata*" o di "*Sistema di gestione ambientale verificato*".

#### LE LINEE GUIDA

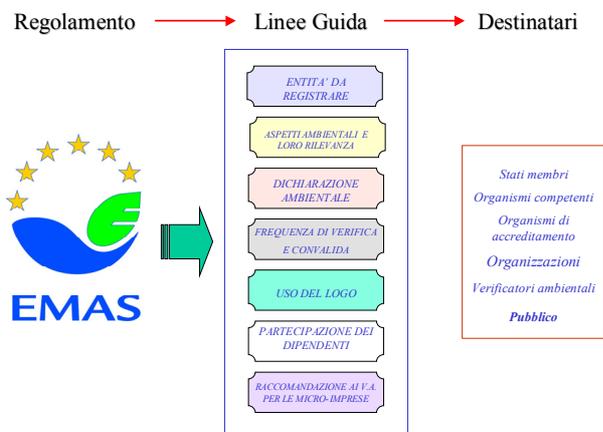
Nella formulazione del testo del nuovo Regolamento EMAS sono sinteticamente riportati, nel corpo e nelle appendici del testo stesso, requisiti derivanti da mesi di lavoro, di mediazione e di discussioni e che quindi rappresentano un compromesso tra le esigenze delle parti interessate. Tutto il lavoro che ha condotto alla formulazione del nuovo testo, pertanto, è patrimonio di pochi addetti e gli utenti hanno una percezione diversa e la necessità di capire e interpretare quei concetti che sono solo sinteticamente riportati nel Regolamento.

Nella consapevolezza che non si potesse appesantire oltre il testo già concordato, è stato deciso di corredare il nuovo Regolamento con una serie di linee guida.

Elaborate da gruppi di lavoro, ognuno dei quali coordinati da un rappresentante di uno Stato membro, sotto la supervisione di esperti e funzionari della Commissione, le linee guida saranno pubblicate contestualmente al nuovo regolamento.

Le linee guida si prefiggono, a seconda degli argomenti trattati, di chiarire ed aiutare nella comprensione del testo e di esplicitare requisiti obbligatori. Pertanto, per alcune di esse si può parlare di status vincolante laddove cioè si riferiscono a prescrizioni esplicite e puntuali su requisiti riportati nel testo o negli allegati del Regolamento; in questo caso viene utilizzato il verbo "deve" (in inglese "*shall*"). Altre linee guida invece, non necessariamente riferite ad un singolo articolo o allegato del Regolamento, non hanno carattere obbligatorio, e viene infatti utilizzato il verbo "dovrebbe" (in inglese "*should*" o "*may*") e sono state concepite allo scopo di fornire chiarimenti più generali sul testo, suggerimenti, esempi applicativi e

rimenti, esempi applicativi e consigli alle imprese, ai verificatori ed agli organismi competenti.



Di seguito sono brevemente esposti i contenuti generali di ciascuna linea guida e non il testo integrale che costituisce, allo stato attuale, ancora argomento di discussione nei dettagli e che pertanto deve essere considerato ancora parte di un documento di lavoro.

#### LINEA GUIDA SULL'ENTITÀ DA REGISTRARE

Il nuovo Regolamento, non limitando più la sua applicabilità alle sole attività industriali, identifica nell'organizzazione (società, azienda, impresa, autorità, istituzioni, ecc.) o combinazioni di queste la nuova entità da registrare. L'obiettivo di questa linea guida è quello di aiutare l'impresa, i verificatori ambientali e gli organismi competenti a determinare in maniera univoca tale entità. Il gruppo di lavoro per questa linea guida è stato coordinato dall'Italia e, attualmente, prevede i seguenti casi:

- ✦ Organizzazioni in cui il controllo gestionale e l'area geografica coincidono
- ✦ Circostanze eccezionali per le quali si può registrare una entità più piccola di un sito
- ✦ Organizzazione opera in differenti siti
  - ▶ con prodotti e servizi simili
  - ▶ con differenti prodotti e servizi

- ✦ Organizzazioni per le quali non è possibile identificare il sito
- ✦ Organizzazioni che operano in siti temporanei
- ✦ Organizzazioni indipendenti che operano in una area limitata
- ✦ Piccole e medie imprese che operano in un distretto industriale
- ✦ Autorità locali e governative.

La linea guida sarà corredata di esempi applicativi man mano che saranno disponibili sulla base di esperienze acquisite.

#### LINEA GUIDA SULL'IDENTIFICAZIONE DEGLI ASPETTI AMBIENTALI E VALUTAZIONE DELLA LORO RILEVANZA

L'obiettivo di questa linea guida è quello di aiutare l'organizzazione ad identificare i propri aspetti ambientali e a classificarli in base alla loro significatività. Il nuovo Regolamento elenca una serie di principali aspetti diretti ed indiretti che l'organizzazione deve analizzare, ma puntualizza anche che l'elenco è solo un riferimento che certamente non deve essere considerato esaustivo.

Nell'identificare tutti gli aspetti ambientali, l'organizzazione dovrebbe dotarsi di criteri di valutazione della significatività e, sulla base di questi, individuare gli ambiti di miglioramento. La guida indica una serie di strumenti operativi che l'organizzazione può adottare nella fase di rilevazione e classificazione degli aspetti ambientali diretti e indiretti.

La valutazione degli aspetti ambientali dovrebbe essere sviluppata tenendo conto delle potenziali cause di danno ambientale, della fragilità dell'ambiente e del territorio circostante, dell'esistenza di particolari norme, della pressione delle parti interessate e dei lavoratori.

#### LINEA GUIDA SULLA DICHIARAZIONE AMBIENTALE

Questa linea guida si prefigge l'obiettivo di aiutare le imprese nella compilazione della Dichiarazione Ambientale.

Poiché l'informazione costituisce un elemento cardine di EMAS, si raccomandano trasparenza, franchezza e flessibilità. L'uso di diagrammi, mappe, fotografie, foto aeree ed illustrazioni rende il documento più leggibile, privo di ambiguità e facilita la descrizione dell'organizzazione, delle attività (prodotti e/o servizi), delle conseguenze sull'ambiente da esse prodotte e degli obiettivi da raggiungere.

Oltre che in formato di stampa, viene incoraggiato l'uso di nuove forme di divulgazione quali, ad esempio, le pagine web, capaci di raggiungere facilmente e con costi moderati i soggetti interessati. La linea guida consiglia alle organizzazioni di predisporre piccoli opuscoli ed estratti della dichiarazione ambientale, da far convalidare dal verificatore all'atto della verifica, contenenti informazioni destinate ai principali soggetti interessati, per ognuno dei quali la guida descrive le potenziali esigenze di informazione.

La linea guida riporta infine una lista di esempi utili di aspetti ambientali diretti e indiretti di un'organizzazione e raccomanda l'uso di indicatori di prestazione ambientale. E' in corso l'elaborazione di una sezione di questa linea guida interamente destinata agli indicatori di prestazione ambientale per EMAS.

#### LINEA GUIDA ALL'USO DEL LOGO EMAS

Nato dalla necessità di promuovere e migliorare le attuali forme di comunicazione, il logo, riprodotto nell'allegato IV, deve essere utilizzato nel modo disciplinato dal Regolamento ed esplicitato in questa linea guida che assume il carattere di obbligatorietà.

L'uso del logo nelle dichiarazioni ambientali convalidate e nelle intestazioni delle lettere, non presenta particolari difficoltà di comprensione. Di-

versa è invece la situazione per quanto riguarda altri usi, che vengono ampiamente esaminati anche attraverso tabelle riassuntive con esempi concreti di ammissibilità e non ammissibilità del logo.

Il logo deve essere sempre accompagnato dalle scritte "*Gestione ambientale verificata*" oppure "*Informazione convalidata*" a seconda se l'organizzazione voglia pubblicizzare la sua partecipazione ad EMAS oppure intenda diffondere tutta o parte della dichiarazione ambientale o voglia pubblicizzare prodotti, attività e servizi.

Infine la linea guida puntualizza che il logo non può essere usato direttamente sui prodotti e sui loro imballaggi e in contesti comparativi concernenti altri prodotti, attività e servizi di altre organizzazioni.

#### LINEA GUIDA SULLA FREQUENZA DELLA VERIFICA E CONVALIDA

Il Regolamento EMAS II fissa in un periodo non superiore a 36 mesi la frequenza di verifica degli elementi necessari per la registrazione EMAS mentre le convalide degli aggiornamenti apportati alla dichiarazione ambientale, a parte qualche eccezione concernente soprattutto le micro imprese, devono essere convalidati con frequenza annuale. Questa linea guida si prefigge l'obiettivo di identificare le problematiche legate all'elaborazione del programma di verifica, alle possibili deroghe alla convalida annuale delle informazioni di aggiornamento e alla dichiarazione ambientale.

Il verificatore ambientale deve elaborare un programma di verifiche che sia conforme a ciascun requisito del Regolamento, tenendo in debita considerazione gli impatti ambientali determinati direttamente e indirettamente, la complessità e dimensione dell'organizzazione stessa, la qualità e quantità dei dati in possesso, le situazioni ambientali pregresse, i risultati delle precedenti verifiche, le esperienze, i requisiti EMAS.

## LINEA GUIDA SULLA PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI

Questa linea guida ha lo scopo di fornire indicazioni alle organizzazioni, ai verificatori ambientali ed agli organismi competenti per promuovere la partecipazione attiva dei dipendenti al sistema EMAS. I dipendenti, se supportati da una adeguata formazione, possono infatti favorire gli obiettivi di miglioramento continuo delle prestazioni ambientali. Le organizzazioni dovrebbero riconoscere il ruolo centrale dei propri dipendenti coinvolgendoli in modo attivo ad ogni livello nella gestione ambientale e facendoli partecipare a stage e gruppi di lavoro. Tale partecipazione, se opportunamente stimolata, può aumentare, la professionalità dei dipendenti sulle tematiche ambientali e sulla prevenzione.

## LINEA GUIDA PER I VERIFICATORI SULLA VERIFICA DELLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE IN MODO PARTICOLARE SU QUELLE PICCOLE E MICRO

Questa guida è destinata ai verificatori ambientali perché tengano in debita considerazione la specificità delle piccole e micro imprese (circa 10 addetti).

Il verificatore ambientale infatti dovrebbe, sulla base della propria esperienza, condurre la verifica in funzione delle reali strutture e forze presenti all'interno dell'impresa e dovrebbe soffermarsi meno sugli aspetti formali. Ad esempio, non tutte le procedure necessitano di essere documentate per iscritto, ma è importante accertarsi che esse siano state, anche se solo verbalmente, trasferite e assimilate tra i lavoratori, e che siano efficacemente attuate.

Al fine di limitare i costi connessi con le pubblicazioni, le piccole imprese possono utilizzare fotocopie per divulgare la dichiarazione ambientale ed informare i soggetti interessati. Il verificatore inoltre, per non gravare la micro impresa di costi aggiuntivi legati all'assunzione di personale esterno, è

invitato ad accettare audit effettuati da soggetti provenienti dalle Camere di Commercio o dell'Artigianato, da associazioni formate da due o più micro imprese.