



REGISTRAZIONE EMAS DI “TERRITORIO”: IL CASO DEI PARCHI E DELLE AREE NATURALI PROTETTE

P. MOLINAS – AGENZIA NAZIONALE PER LA PROTEZIONE DELL’AMBIENTE

PREMESSA

Il regolamento (CEE) 1836/93¹ (EMAS) nasce da un’esigenza della comunità europea nella ricerca di strumenti per promuovere una nuova cultura dell’ambiente presso gli operatori del settore industriale manifatturiero ritenuto, agli inizi degli anni 90, tra i maggiori responsabili del degrado ambientale. Non si tratta, come erroneamente affermato in molte occasioni, di sostituire il sistema del *commando e controllo*, ma di affiancare a questo strumento, generalmente inapplicato e dimostratosi poco efficace, strumenti nuovi di gestione e di autocontrollo interno da parte di quei soggetti che intendono affrontare, in modo responsabile e in una logica di prevenzione, le conseguenze ambientali delle proprie attività. EMAS quindi propone alle imprese uno schema, ad adesione volontaria, che comprende prescrizioni relative all’organizzazione, alla gestione, alla verifica interna e di terza parte ed alla comunicazione esterna indirizzata al pubblico. I soggetti interessati possono, attraverso la dichiarazione ambientale (obbligatoria), giudicare l’impresa registrata in relazione all’efficacia nella gestione degli aspetti ambientali e della conseguente capacità di ridurre il proprio contributo in termini di impatto sull’ambiente.

Lo standard ISO 14001² nasce invece da esigenze puramente commerciali e di rapporti fra imprese. La necessità di dimostrare una corretta gestione degli aspetti ambientali delle attività con un percorso certificabile costituisce una evoluzione naturale di prassi interne adottate soprattutto nelle grandi aziende del settore petrolchimico, della chimica di base e della produzione di energia elettrica sin dagli anni 70. Lo schema ISO, governato da soggetti che rappresentano prevalentemente le esigenze del mondo produttivo, approvato nel 1996 con una struttura molto semplice ed applicabile a tutte le organizzazioni in ogni parte del mondo, non appare sufficiente a garantire un’adeguata protezione dell’ambiente in termini di contenuto prescrittivo e di coinvolgimento e informazione nei confronti dei soggetti pubblici interessati quali le popolazioni residenti nelle vicinanze degli impianti, le autorità di controllo e le amministrazioni locali.

In Europa, il rapporto numerico fra certificati ISO 14001 e registrazioni EMAS è oggi di circa 4 ad 1. Diverse sono le ragioni del successo dello standard internazionale rispetto allo schema europeo, ma certamente la prima di queste risiede nella relativa semplicità dell’ottenimento del certificato ISO rispetto ad un percorso EMAS che, oltre che nel contenuto, appare più complesso anche negli aspetti formali e che prevede un controllo pubblico dello schema. Un secondo motivo è legato all’applicabilità del regolamento 1836/93 alle sole attività industriali e, conseguentemente, all’esclusione dallo schema di un gran numero di organizzazioni quali, ad esempio, quelle operanti nel settore dei servizi, del trasporto, del turismo, delle produzioni agricole e degli allevamenti, della pubblica amministrazione.

Per questi settori, la ISO 14001 ha rappresentato, fino agli inizi dell’anno 2001, cioè fino all’adozione del nuovo regolamento EMAS II³, l’unico riferimento normativo per la

¹ Regolamento (CEE) N. 1836 del 28 giugno 1993 “Sull’adesione volontaria delle imprese del settore industriale a un sistema comunitario di eco gestione ed audit”

² ISO (International Organization for Standardization) 14001 - Environmental management systems- specification with guidance for use

³ Il Regolamento (CE) n. 761/01 del 19 marzo 2001 sull’adesione volontaria delle organizzazioni ad un sistema comunitario di eco-gestione ed audit (**EMAS - Eco Management and Audit Scheme**)



“certificazione ambientale”. Tuttavia, nel corso dei primi 5 anni di funzionamento dello schema comunitario, molte organizzazioni hanno scelto di implementare EMAS a titolo sperimentale in conformità all’articolo 14 del regolamento che prevedeva tale possibilità. Tra queste organizzazioni, la pubblica amministrazione ha ottenuto risultati apprezzabili dal punto di vista numerico soprattutto in Danimarca, Germania e nel Regno Unito. In tutti questi casi, attuati in accordo al regolamento 1836/93, tuttavia è stato applicato più un modello “aziendale” che “territoriale. Il nuovo regolamento EMAS, e le relative linee guida della Commissione UE⁴, prescrivono invece un impegno concreto sul controllo degli aspetti ambientali indiretti e, di conseguenza, impone ad enti locali ed alla pubblica amministrazione di valutare attentamente le conseguenze ambientali delle proprie decisioni politiche e programmatiche.

APPLICAZIONE ALLE REALTÀ TERRITORIALI

I punti di forza, dell’approccio integrato sul territorio, si basano sui seguenti principi enunciati nella “linea guida sulle entità da registrare”:

- ☞ consultazione e consenso dei cittadini
- ☞ sviluppo economico e compatibilità ambientale
- ☞ valutazione di scelte strategiche alternative e delle relative priorità
- ☞ piani territoriali, obiettivi misurabili e responsabilità connesse
- ☞ verifica continua e monitoraggio del programma ambientale
- ☞ equilibrio fra libera iniziativa privata ed esigenze della collettività
- ☞ educazione ambientale dei cittadini e degli operatori economici

Gli enti locali, nell’aderire ad EMAS, dovranno quindi obbligatoriamente attuare la propria politica ambientale impegnandosi a coinvolgere tutti i soggetti pubblici e privati che operano sul proprio territorio con l’avvertenza che lo strumento da ricercare non potrà essere cogente rispetto a prassi ambientali predefinite, ma dovrà prevedere informazione, condivisione, coinvolgimento, incentivazione e partecipazione attiva ad un progetto comune. EMAS, nel richiedere uno specifico impegno nel controllo degli aspetti ambientali indiretti evidenzia la particolare rilevanza di questi ultimi soprattutto nel medio e lungo periodo.

IL CASO DEI PARCHI E DELLE AREE NATURALI PROTETTE

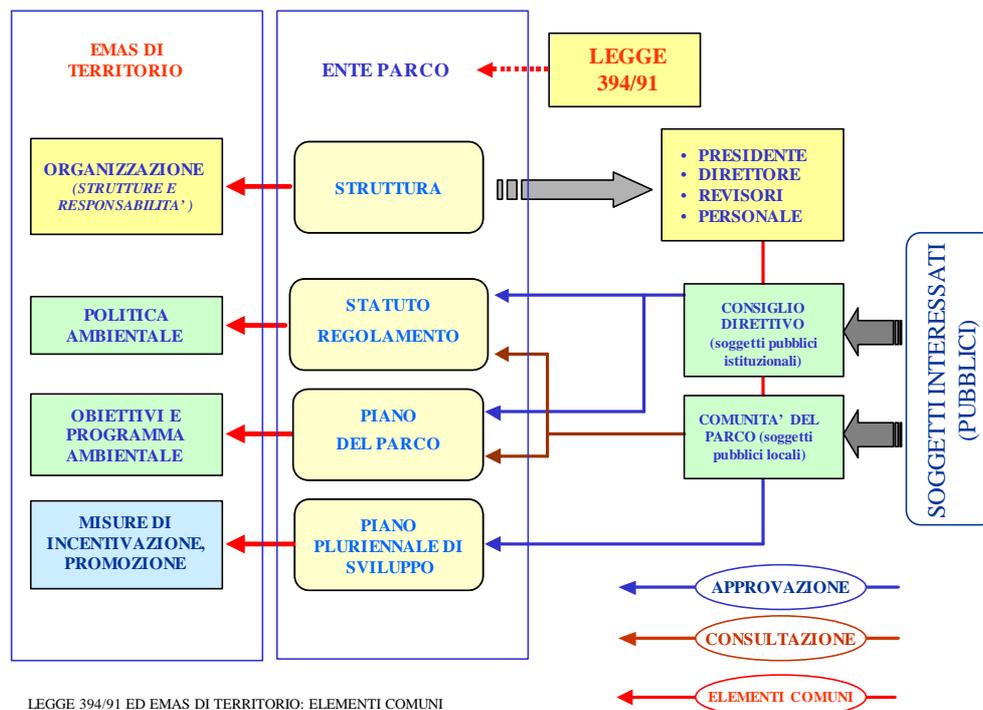
Nel caso dei Parchi nazionali e delle aree naturali protette, l’adozione dello standard ISO 14001, come strumento gestionale interno dell’organizzazione, necessita di un adattamento essendo questa norma tarata su realtà industriali ed organizzazioni aziendali. Gli aspetti ambientali indiretti, ed il conseguente senso interpretativo di territorialità, vengono esclusi da una attuazione letterale della norma rendendo di fatto non certificabile il sistema parco in quanto tale, ma consentendo l’adozione del sistema al solo impianto organizzativo dell’ente. Appare evidente tutta la limitazione di questo modello che non coinvolge obbligatoriamente il cliente più importante del parco che è l’ambiente nelle sue componenti naturalistiche ed antropiche.

EMAS prevede invece uno schema caratterizzato da una serie di elementi che contribuiscono a garantire trasparenza, affidabilità ed applicabilità a realtà territoriali quali sono i parchi e le aree naturali protette. Richiede inoltre, come prerequisito di accesso al sistema, la conformità legislativa e l’impegno al miglioramento continuo della prestazione ambientale, ed obbliga l’organizzazione a comunicare al pubblico attraverso la dichiarazione ambientale convalidata. Il verificatore ambientale, garantendo l’attendibilità delle informazioni relative ai dati ambientali, al raggiungimento degli obiettivi prefissati, all’identificazione della struttura e delle responsabilità assegnate nel programma ambientale, consente alle parti interessate di giudicare l’efficacia dell’organizzazione che adotta EMAS. Le linee guida della

⁴ Raccomandazioni e Decisioni della Commissione, relativa agli orientamenti per l’attuazione del Regolamento (CE) n. 761/2001 n. 2001/680/CE del 7/9/2001 e 2001/681/CE del 7/9/2001

Commissione, infine, indicano con chiarezza che organizzazioni, che hanno responsabilità su un territorio, devono tenere in debita considerazione tutti gli elementi chiave indicati in precedenza per il caso specifico degli enti locali e della pubblica amministrazione.

Dal punto di vista operativo, occorre rilevare che la legge quadro sui parchi aiuta nell'applicazione di un sistema di gestione ambientale in quanto prevede venga costituita una



specificazione di una organizzazione con compiti, responsabilità, poteri e competenze. Il piano del parco ed il piano pluriennale di sviluppo economico e sociale, parti integranti del sistema parco, contengono, se correttamente attuati, gli elementi portanti della politica ambientale, degli obiettivi e del programma ambientale. La legge 394/91⁵ cioè richiede di definire aspetti organizzativi e programmatici tipici di una certificazione di territorio prevedendo, tra l'altro, fasi di concertazione e di confronto con alcuni dei principali soggetti interessati. La stessa legge non prescrive invece il coinvolgimento diretto di altri soggetti chiave del processo quali sono, ad esempio, i rappresentanti del mondo produttivo ed imprenditoriale e le popolazioni residenti. Questi soggetti, partecipando in modo attivo attraverso un processo democratico di condivisione, possono invece contribuire al progetto ed essere di vitale importanza per l'iniziativa parco stessa. Dobbiamo infatti fare i conti con una realtà che vede spesso azioni di disturbo, quali incendi e bracconaggio, causati dalla diffidenza per una visione coercitiva del parco dovuta soprattutto ad un'informazione inadeguata. Forse EMAS può essere utile a superare queste difficoltà di accettazione in quanto introduce una serie di elementi che costringono l'organizzazione dell'ente parco ad agire nella ricerca dei consensi più ampi con un'ottica di apertura nei confronti di tutti i soggetti che vivono e/o si trovano ad operare sul territorio del parco.

C'è un ultimo punto interessante, previsto nella legge 394/91, quello relativo alla possibilità di concessione dell'uso dell'emblema (logo) ad operatori che producono prodotti e servizi in accordo a specifiche convenzioni stipulate con l'ente parco. La concessione dell'uso del logo

⁵ Legge 6.12.1991 n. 394 "Legge quadro sulle aree protette"



può sicuramente costituire un incentivo a seguire prassi ambientali secondo procedure di riferimento, tuttavia occorre essere prudenti sullo schema da seguire per rendere credibile, quindi spendibile, tale marchio. Occorre cioè creare un meccanismo assolutamente trasparente ed oggettivo, con verifica indipendente sulla corretta applicazione delle procedure sia in fase di concessione che di mantenimento del marchio. La terzietà del controllo può evitare di incorrere nella confusione che oggi contraddistingue il rilascio di alcuni loghi e marchi relativi a prodotti e servizi cosiddetti “ecologici”, da parte di organizzazioni varie, in assenza di quella chiarezza di contenuti che gli schemi di riferimento internazionali ed europei invece assicurano.

CONCLUSIONI

Certificare un parco secondo la norma ISO 14001 non implica obbligatoriamente lo sviluppo di tutti quegli strumenti che invece EMAS richiede. Nulla vieta che essi siano comunque attuati su base volontaria superando i requisiti minimi dello schema, tuttavia mancherebbero i riferimenti normativi che invece in EMAS sono stabiliti con chiarezza. Il certificato ISO 14001 può essere quindi rilasciato in relazione solo ai requisiti obbligatori della norma e l'attuazione di qualunque altro strumento assume solo, ai fini della certificazione, il significato di prassi di buona gestione.

C'è infine da notare che oggi non è previsto, nella classificazione EA (*European Accreditation*) delle attività per le quali viene concesso l'accreditamento ad un organismo di certificazione, il settore di riferimento per i parchi e le aree naturali protette. Il certificato ISO 14001 pertanto può essere emesso solo in assenza di specifico accreditamento e l'applicabilità⁶ del certificato non potrà che essere relativo all'organizzazione dell'ente e non al territorio.

EMAS contiene invece tutti gli elementi specifici di certificazione territoriale sia nel testo del regolamento sia nelle linee guida. Questi strumenti sono il riferimento per l'azione di verifica e convalida da parte del verificatore ambientale che può ottenere l'accreditamento sulla base del codice NACE⁷ numero 92.53 (attività degli orti botanici, dei giardini zoologici e delle riserve naturali).

Resta comunque una domanda di fondo cui solo gli Enti Parco potranno rispondere: la certificazione EMAS e/o ISO può effettivamente essere utile ad un ente parco? Nel corso di un recente convegno⁸ sull'argomento, gli interventi di alcuni direttori di parco hanno fornito elementi non tutti concordi su questa necessità. Il dibattito rimane aperto nell'attesa di acquisire ulteriori esperienze. Certo è che la certificazione ISO e/o EMAS presuppone, come condizione minima, che l'ente parco abbia già una struttura stabile e quindi abbia pienamente attuato i punti della legge 394/91 che riguardano gli organi statutari, lo statuto ed il regolamento, l'approvazione del piano del parco e del piano pluriennale di sviluppo economico e sociale.

⁶ Ogni certificato deve essere riferito ad uno specifico campo di applicazione in relazione all'attività dell'organizzazione richiedente.

⁷ Regolamento (CEE) N. 3037/90 relativo alla classificazione delle attività economiche nelle Comunità europee

⁸ Convegno: “La certificazione dei parchi e delle aree naturali protette” - ANCONA, 24 novembre 2001 in occasione della manifestazione PARCO PRODUCE 2001