

ORIENTAMENTI SULLA FREQUENZA DELL'AUDIT (INTERNO ED ESTERNO) E CASO SPECIFICO DELLE MICRO IMPRESE

P. Molinas, V. Parrini - APAT – Servizio Interdipartimentale per le Certificazioni Ambientali

PREMESSA

L'adozione del regolamento EMAS II¹ ha aperto un fronte nuovo di discussione su un argomento, la periodicità dell'audit inteso come verifiche interne ed esterne sul sistema e sulla dichiarazione ambientale, che è diventato rilevante per effetto dell'ampia diffusione del sistema di certificazione internazionale ISO 14001. I due schemi, infatti, continuano a coesistere essendo state definite in modo formale le reali interfacce fra di essi. In particolare l'allegato I -A del Regolamento indica la clausola 4 (le prescrizioni) della EN-ISO 14001 come norma di riferimento per il sistema di gestione ambientale EMAS. Di fatto, la maggior parte delle organizzazioni oggi registrate nell'Unione Europea, sono passate attraverso la certificazione ISO come tappa intermedia verso la registrazione, pertanto si trovano a dover affrontare l'onere dell'audit periodico in relazione ai due schemi che fanno riferimento a processi di accreditamento e di controllo ancora separati. La Commissione ha affrontato questa problematica subito dopo l'adozione di EMAS II proponendo una "Linea Guida"² sull'argomento per indirizzare opportunamente il comportamento delle imprese e dei verificatori ambientali che spesso assumono anche la veste di enti di certificazione per ISO. L'obiettivo della guida pertanto non è solo di indicare i tempi ottimali per gli audit interni ed esterni delle organizzazioni che intendono registrarsi e/o che hanno ottenuto la registrazione, ma anche quello di indicare la necessità di creare sinergie fra i due sistemi per evitare eccessivi oneri per le imprese, soprattutto per quelle piccole e piccolissime. Per queste ultime, la Commissione ha elaborato ed adottato un'ulteriore linea guida che ha lo scopo di indirizzare l'azione di verifica e convalida esclusivamente sull'efficienza delle prestazioni ambientali tralasciando gli aspetti formali e burocratici, cioè, ricercando l'evidenza dell'efficacia del sistema attraverso strumenti più consoni alle esigenze organizzative di questa tipologia di imprese. Il messaggio non è solo indirizzato ai verificatori, bensì indirettamente anche ai consulenti ai quali si richiede la formalizzazione della documentazione di sistema basata su evidenze oggettive la cui complessità non può che tenere conto della realtà aziendale.

PERIODICITÀ DELL'AUDIT

Il regolamento prescrive che le verifiche successive alla prima convalida della dichiarazione ambientale, debbano avvenire prevedendo periodicità non eccedente i 36 mesi. Il verificatore ambientale deve concordare con l'organizzazione gli interventi tenendo conto di una serie di fattori e del fatto che comunque, a parte le eccezioni ammesse per le micro imprese, la dichiarazione ambientale dovrà essere convalidata con cadenza annuale. E' pur vero che questa convalida può avvenire con diverse modalità (verifica in campo, analisi della documentazione inviata, collegamento informatico con la banca dati, ecc.), tuttavia il verificatore deve tenere conto della realtà dell'organizzazione e stabilire, d'accordo con questa, se e come frazionare le verifiche successive alla prima. La periodicità stabilita dal verificatore non potrà che tener conto del piano di verifiche ispettive interne stabilite dall'organizzazione e del piano delle verifiche esterne da parte di altri organismi in relazione ad altre norme volontarie e/o cogenti e, soprattutto, dell'affidabilità che l'organizzazione dimostra nel conseguire i propri obiettivi di miglioramento.

La linea guida ha l'intento di aiutare le organizzazioni ed i verificatori ambientali nel definire il ciclo di verifica più opportuno in relazione alla complessità della strutture e delle attività e di definire quelle circostanze eccezionali per le quali è ammessa una deroga alla frequenza annuale degli aggiornamenti alla dichiarazione ambientale.

¹ Il Regolamento (CE) n. 761/01 del 19 marzo 2001 sull'adesione volontaria delle organizzazioni ad un sistema comunitario di ecogestione ed audit (**EMAS - Eco Management and Audit Scheme**)

² Decisione della Commissione, relativa agli orientamenti per l'attuazione del Regolamento (CE) n. 761/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione ed audit (EMAS) [2001/681/CE del 7/9/2001] relativamente all'identificazione del soggetto registrabile (entità), all'uso del logo ed alla periodicità dell'audit di verifica e convalida della dichiarazione ambientale.

Vengono qui ribaditi i concetti di:

VERIFICA: E' l'azione con la quale il verificatore ambientale si assicura che la politica ambientale di una organizzazione, il suo sistema di gestione ambientale e le procedure di audit interne sono conformi al disposto del regolamento. Questa azione deve essere eseguita attraverso un esame documentale, una visita presso l'organizzazione e con colloqui con il personale.

CONVALIDA: E' l'azione condotta dal verificatore ambientale per accertarsi che le informazioni contenute nella dichiarazione ambientale sono affidabili, credibili, e corrette e che soddisfano i requisiti stabiliti all'allegato III del Regolamento al punto 3.2.

Si rammenta comunque che la funzione del verificatore ambientale, durante l'azione di verifica, consiste nel garantire l'attendibilità, la veridicità e l'esattezza dei dati e delle informazioni contenute nella dichiarazione ambientale e/o nelle informazioni da essa estratte³.

PROGRAMMA DI VERIFICA

Partendo dal presupposto che l'azione costante e continua della verifica porta benefici all'organizzazione ed aiuta ad accrescere la credibilità del sistema presso la direzione aziendale e presso le parti interessate, la linea guida suggerisce di stabilire un programma che preveda la verifica di un terzo dell'organizzazione per ogni anno in modo da coprire l'intera organizzazione nel corso dei 36 mesi. Questo suggerimento nasce anche dalla non esplicita esigenza di far combinare le visite di sorveglianza che le organizzazioni certificate ISO 14001 devono prevedere per ogni anno di validità del certificato. Tali visite sono generalmente svolte dallo stesso soggetto che è accreditato sia come verificatore EMAS sia come ente di certificazione con evidenti vantaggi dal punto di vista economico ed organizzativo. Purtroppo l'esperienza pratica indica che raramente questo suggerimento viene seguito sia per motivi di sincronia fra le scadenze del certificato e della verifica EMAS, sia per mancanza di una specifica sensibilità in tale senso da parte dei verificatori/enti di certificazione. Per una grande impresa questo fatto spesso è visto anche come un vantaggio in quanto una scadenza più ravvicinata, ad esempio semestrale, riesce ad impegnare maggiormente il personale nella ricerca dell'efficacia del sistema e perché l'azione di verifica non può che portare a continui miglioramenti proprio perché effettuata da un soggetto terzo che ha una visione indipendente. Per le imprese piccole e piccolissime, invece, la verifica esterna, pur mantenendo quelle caratteristiche di aiuto alla crescita del sistema, può rappresentare un grosso onere sia per il costo diretto sia per l'impegno di risorse umane necessarie ad assicurare il supporto a tutte le fasi dell'audit.

Alla prescrizione della periodicità annuale della convalida della dichiarazione ambientale (e della relativa verifica) fanno eccezione le piccole e micro imprese⁴ per le quali il regolamento ammette, per particolari circostanze, una deroga che prevede una frequenza non eccedente i 36 mesi. Quest'opportunità è stata voluta dai rappresentanti della categoria che, in sede comunitaria, hanno dimostrato come soprattutto le micro imprese, intese come organizzazioni con un numero di dipendenti non eccedenti le 15 unità, hanno difficoltà a seguire impegni così ravvicinati che, tra l'altro, nella maggior parte dei casi, non hanno senso nemmeno dal punto di vista tecnico. Sono portate come esempio alcune specifiche attività di riferimento per le quali il principio dell'allungamento della periodicità della frequenza di verifica è supportato da considerazioni sulla non complessità dei processi produttivi, e sulla non rilevanza degli impatti ambientali, sulla relativa staticità della situazione nel tempo. Per queste imprese, quali quelle artigiane (panetterie, le lavanderie, ecc.) il verificatore può stabilire una periodicità più consona alle esigenze dell'organizzazione sulla base anche di una serie di parametri che si basano sul grado di conoscenza e di confidenza nel sistema e dell'impresa ed in particolare anche della dimensione e complessità delle attività, dei prodotti e dei servizi dell'organizzazione, della rilevanza degli aspetti ambientali diretti ed indiretti, dell'efficacia del sistema di acquisizione dei dati ambientali, della storia dei problemi ambientali dell'organizzazione.

³ Regolamento CE n. 761/01 Allegato V, punto 5.4.1

⁴ Per definizione di piccola impresa, si veda la relativa norma europea che si riferisce ad un'organizzazione con un numero massimo di 50 dipendenti, con un bilancio non eccedente i 5 milioni di euro e che non ha quote di proprietà superiori al 25% del capitale in mano ad altre imprese

Un altro punto rilevante della guida si riferisce alla situazione che vede l'azione di verifica effettuata su un'organizzazione che ha già un sistema di gestione ambientale certificato ISO 14001 secondo uno schema riconosciuto dalla Commissione (es. European co-operation for Accreditation [EA]). Come detto in precedenza, il verificatore deve evitare di duplicare le attività. Tuttavia è interessante notare che possono verificarsi due casi. Il primo, più frequente, vede lo stesso verificatore essere il soggetto che effettua le visite di sorveglianza per ISO (in quanto accreditato anche secondo questo schema); evidentemente, valgono le considerazioni fatte in precedenza, cioè egli deve evitare di ripetere le attività già effettuate in relazione all'altro standard e limitarsi a verificare le sole parti non comuni (Allegato I – B del Regolamento). Il secondo caso è relativo ad una verifica fatta su un sistema certificato da altro soggetto, diverso dal verificatore, in relazione alle seguenti possibili decisioni dell'organizzazione di avvalersi di:

- ✗ un ente di certificazione, diverso dal precedente, magari per una questione legata ai costi, ad altre attività di verifica su normative diverse (es. ISO 9000, marchio, CE, ecc.)
- ✗ un verificatore diverso dall'ente di certificazione per motivi legati ai settori di accreditamento⁵ di quest'ultimo.
- ✗ un verificatore ambientale singolo (non accreditabile nello schema EA) per la verifica e convalida EMAS e di un ente di certificazione in relazione ad ISO

Anche in questi casi, il verificatore non deve ripetere il lavoro dell'ente di certificazione, ma deve mantenere il suo intervento esclusivamente alle parti specifiche per EMAS salvo approfondire, laddove ritenuto necessario nell'ambito dell'audit, le parti che presentano criticità e/o non conformità evidenti.

CONVALIDA DEGLI AGGIORNAMENTI ALLA DICHIARAZIONE AMBIENTALE

Il Regolamento prevede che, oltre alla dichiarazione ambientale redatta all'atto della richiesta di registrazione, per il periodo di validità della registrazione l'organizzazione provveda ad un'informazione continua delle proprie prestazioni ambientali attraverso una dichiarazione semplificata da redigere su base annua. Contrariamente a quanto avveniva per effetto del regolamento precedente, il n. 1836/93, questi aggiornamenti, redatti secondo le specifiche indicate in un'apposita linea guida, devono essere sottoposti alla convalida da parte del verificatore ambientale, inviati all'organismo competente ai fini del mantenimento della registrazione ed infine resi disponibili per il pubblico.

L'intento della Commissione, con questa prescrizione, è di contribuire a rendere maggiormente credibile l'informazione al pubblico soprattutto in relazione ai dati ambientali e/o alle variazioni intervenute nel corso dell'anno. Queste informazioni erano richieste obbligatoriamente anche dal Regolamento 1836/93 che, tuttavia, non prevedeva la loro convalida all'atto della pubblicazione ma solo a posteriori in occasione del rinnovo della dichiarazione ambientale.

Sono previste deroghe alla frequenza annuale per le piccole e micro imprese per le stesse motivazioni viste precedentemente con riferimento al ciclo di verifica.

CIRCOSTANZE DI DEROGA ALLA CONVALIDA ANNUALE

La linea guida ribadisce più volte il concetto che le esigenze di economicità e semplicità dello schema per le piccole imprese devono comunque essere controbilanciate con la chiarezza, trasparenza e la necessità dell'informazione al pubblico ed alle parti interessate. Le piccole imprese e le piccole organizzazioni sono esentate dal presentare la dichiarazione annuale convalidata solo se:

- ✗ le attività, i prodotti ed i servizi dell'organizzazione non sono caratterizzati da rischi ambientali rilevanti;
- ✗ non vi sono state variazioni nell'organizzazione e nel sistema di gestione ambientale;

⁵ Si rammenta che il verificatore ambientale EMAS viene accreditato in relazione a settori identificati la codifica NACE (reg. CEE n. 3037/90), mentre l'ente di certificazione per ISO ottiene l'accreditamento a codifica EA (European co-operation for Accreditation)

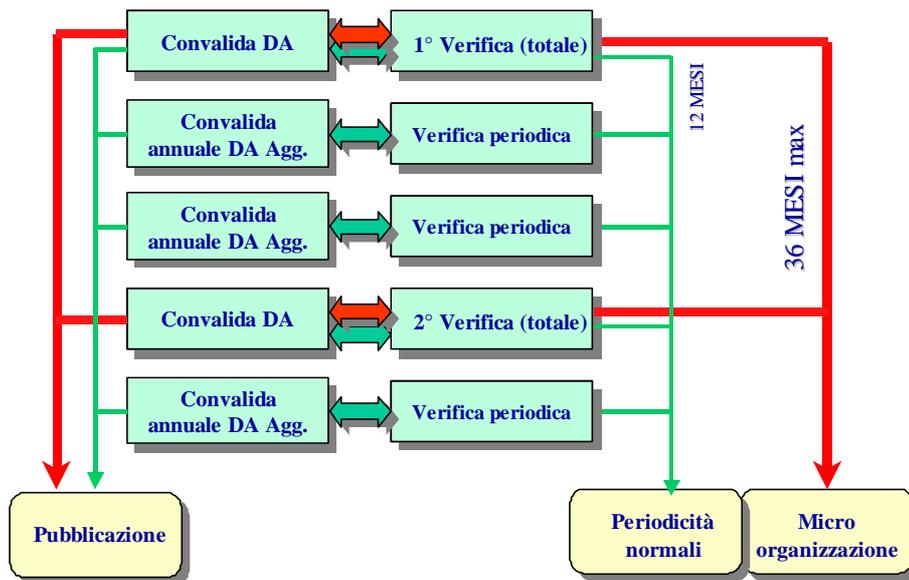
non vi sono rilevanti disposizioni legislative e normative ambientali applicabili a quel tipo di attività, prodotti e servizi

non vi sono rilevanti problemi ambientali locali.

Come esempio di organizzazioni che potrebbero essere esentate dal presentare la dichiarazione ambientale annuale, viene espressamente citato quello delle panetterie, degli asili nido, di piccole attività commerciali.

Per concludere, laddove il verificatore e l'organizzazione decidano di derogare dalla frequenza annuale della verifica e convalida, le motivazioni di questa scelta vanno chiaramente indicate nella dichiarazione ambientale "consolidata" (ossia quella triennale) in modo da fornire al pubblico, ed all'organismo competente, gli elementi di valutazione sulla correttezza della scelta nell'ottica della trasparenza richiesta da EMAS. In caso di dubbio sull'applicabilità di questa norma ad un caso reale, sia l'organizzazione sia il verificatore ambientale dovrebbero attivarsi presso l'organismo competente nazionale e/o presso le sue strutture tecniche di supporto (APAT) per un parere di merito.

FREQUENZA DI VERIFICA E CONVALIDA



FREQUENZA DEGLI AUDIT INTERNI

Il regolamento tratta la tematica delle verifiche ispettive interne nell'allegato II che indica come la portata e la frequenza degli audit deve essere funzione di una serie di fattori quali, ad esempio, la natura, complessità e dimensione delle attività e la significatività dei relativi impatti ambientali. L'organizzazione stabilisce i propri criteri che, comunque, sono soggetti alla verifica indipendente e quindi devono rispondere ai requisiti generali dettati dal Regolamento o oltre a costituire un riferimento valido per stabilire e concordare il programma di verifica e convalida. La linea guida è molto scarna su questo punto e si limita a consigliare cicli annuali di audit su tutta l'organizzazione ed una maggiore frequenza per quelle attività, prodotti e servizi ritenuti più rilevanti dal punto di vista dell'impatto ambientale. Si suggerisce comunque di condurre gli audit in modo meno formale finalizzando l'azione alla verifica dell'efficacia del sistema di gestione ambientale in relazione alla sua capacità di indirizzare il miglioramento delle prestazioni ambientali.

PROCEDURE SEMPLIFICATE PER LE PICCOLE E PICCOLISSIME IMPRESE

Il Regolamento EMAS II pone particolare attenzione alle PMI, soprattutto quando queste sono di piccole o piccolissime dimensioni. Anzitutto chiede agli Stati Membri di promuovere la loro partecipazione allo schema attraverso una serie di misure di supporto (assistenza tecnica, incentivi, ecc.) come indicato nell'articolo 11⁶. In seconda istanza, esso pone l'accento sulle possibili difficoltà che queste imprese possono avere nell'adottare un sistema di gestione improntato più su aspetti burocratici ed amministrativi che su prassi efficienti. E' noto, infatti, che nelle piccole e piccolissime organizzazioni spesso si ricorre a procedure impartite verbalmente basate su esperienze pluriennali e rapporti personali e i punti di forza di questi sistemi stanno nella loro capacità di adattarsi alle situazioni ed alla formazione continua sul posto di lavoro. Questo modo di procedere non sempre risulta efficace per dimostrare, prima al proprio interno, poi agli altri, la capacità di autogestire i propri aspetti ambientali in modo da garantire la ripetibilità e sistematicità delle operazioni e dei procedimenti che, al contrario, sono garantiti dalla presenza ed applicazione di procedure e istruzioni scritte. Tuttavia è sufficientemente riconosciuta l'incapacità di procedure complesse ed articolate a garantire parimenti l'efficacia di un sistema di gestione ambientale soprattutto nei casi, come per le micro imprese, dove la struttura del lavoro, la semplicità delle operazioni e il numero limitato degli addetti non consentono di usufruire di professionalità dedicate alla gestione di una macchina complessa.

Quindi, strutturare e attuare un SGA efficace significa anche utilizzare un set di documenti di dimensione "giusta" rispetto alle esigenze dell'organizzazione basata sulla dimensione della stessa, sulla natura degli aspetti ambientali associati ai processi che vi si svolgono ed, in definitiva, al tipo di gestione desiderata. Le procedure, infatti, costituiscono gli strumenti operativi del sistema e quindi vanno tarati sulle reali necessità dell'organizzazione. La "LINEA GUIDA"⁷ appositamente redatta per i verificatori esprime questa esigenza ed invita questi ultimi a ricercare gli elementi veri della gestione dell'ambiente piuttosto che insistere su un'eccessiva, ed a volte inutile, produzione di carta alla quale spesso ricorre un mercato poco professionale. La guida indica alcuni modi per semplificare, ad esempio utilizzando procedure schematiche e diagrammi o matrici.

ESEMPI DI SEMPLIFICAZIONE DI DOCUMENTAZIONE DEL SGA

Cosa può essere inteso per documentazione snella? La risposta non può che essere "una documentazione è snella quando è diretta allo scopo, leggibile, chiara a tutti e non rallenta le operazioni. Soprattutto non deve creare ansia e repulsione nelle (poche) risorse chiamate ad adottarla. Seguendo quanto sopra ed i riferimenti della linea guida sulle PMI, vengono proposti esempi di come alcuni documenti potrebbero trovare pratica applicazione nelle piccole e micro imprese.

Il primo di questi documenti è rappresentato dal "Quaderno o Brogliaccio ambientale" sul quale la Direzione, o la risorsa da essa delegata, riporta tutte le informazioni /estremi inerenti alle non conformità accadute, alle scadenze autorizzative, ai malfunzionamenti, osservazioni, reclami, etc. Viene rappresentata sinteticamente l'evoluzione della situazione aziendale con riferimento a fatti che necessitano di essere segnalati ai fini di azioni a seguire. E' evidente che, a monte dell'adozione di questo quaderno, dovrà essere data opportuna istruzione (e formazione) alle persone che hanno il compito di segnalare e registrare le informazioni stesse. Per ognuno di questi "appunti" dovrà seguire un'azione e, conseguentemente, una registrazione dell'avvenuta soluzione del problema (Tabella 1)

⁶ Regolamento CE n. 761/01 - Articolo 11 "Promozione della partecipazione delle organizzazioni, in particolare delle piccole e medie imprese"

⁷ Raccomandazione della Commissione, relativa agli orientamenti per l'attuazione del Regolamento (CE) n. 761/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione ed audit (EMAS) [2001/680/CE del 7/9/2001] relativamente ai contenuti della Dichiarazione ambientale, alla partecipazione dei dipendenti, alla valutazione degli aspetti ambientali ed alla verifica delle PMI;

QUADERNO O BROGLIACCIO AMBIENTALE

N° azione	Data rilevamento	Descrizione evento (N.C., scadenza autorizzazione, reclamo, decisioni prese, etc)	Scadenza	Firma Direzione
1	10/2/03	N. C. - Sversamento di olio in area officina. Assorbito con segatura in seguito riversata nell'apposito contenitore per rifiuti oleosi	immediata	
2	25/2/03	Prevedere alla comunicazione del MUD alla Camere di commercio	14/4/03	
3	4/3/03	Formazione al personale addetto al controllo merci in ingresso Azione: Il R.S.G.A..esegue formazione	15/3/03	
4	15/3	Scadenza autorizzazione riversamento acque reflue. Predisporre lettera per richiesta rinnovo	20/3	

Tabella 1

Un altro esempio è rappresentato da un format di procedura che, in forma sintetica riporta l'azione da fare, indica il responsabile dell'azione e la registrazione da eseguire (Tabelle 2)

PROCEDURA

PR ... - Procedura per la gestione dei rifiuti		
Modalità	Responsabilità	Registrazione
Individuazione di aree e contenitori per la raccolta rifiuti differenziata. Caratterizzazione rifiuti e individuazione codice CER	Direzione	Cartelli per identificazione
Formazione sulla gestione e manipolazione dei rifiuti	Direzione o RSGA	Scheda del personale
Raccolta dei rifiuti negli appositi contenitori con attenzione ad eventuali sversamenti o contaminazioni	Tutti	
Periodicamente o quando i contenitori sono pieni, contattare le ditte autorizzate per conferimento	Direzione/RSGA	Quaderno Ambientale Autorizzazioni ditte conferitrici
Controllo ritorno del formulario e compilazione del Registro Carico e Scarico (entro 7 gg)	Segreteria o RSGA	Registro
Predisposizione del MUD entro il 30/4 da inviare alla Camera di Commercio	Segreteria o RSGA	Quaderno Ambientale
Data... ..	Approvazione Direzione... ..	

Tabella 2

Per concludere, un sistema di gestione ambientale definito in un set di procedure, istruzioni e sistemi di registrazioni semplificate, potrebbe non trovare il parere favorevole del Verificatore Ambientale magari condizionato dall'esperienza su sistemi ambientali più complessi e dai contenuti di norme e procedure di riferimento. Per quest'aspetto, la linea guida ci aiuta ancora con indicazioni di merito nella conduzione dell'attività di verifica e convalida richiamando l'attenzione sulla necessità della ricerca dei fatti concreti e su un minor formalismo tesi a valutare l'efficienza delle prestazioni ambientali; l'organizzazione, che ricade in questa categoria, ha il diritto di chiedere l'applicazione di questi principi di semplificazione.