

La Certificazione Ambientale come strumento per la sostenibilità: stato dell'arte ed evoluzioni future

Mara D'Amico¹, Barbara D'Alessandro², Valeria Tropea,³ Gaia Basile⁴ e Salvatore Curcuruto⁵

¹ ISPRA, Servizio Certificazioni Ambientali – Settore EMAS via V. Brancati, 48 (00172) Roma
mara.damico@isprambiente.it

² ISPRA, Servizio Certificazioni Ambientali – Settore EMAS via V. Brancati, 48 (00172) Roma
barbara.dalessandro@isprambiente.it

³ ISPRA, Servizio Certificazioni Ambientali – Settore EMAS via V. Brancati, 48 (00172) Roma
valeria.tropea@isprambiente.it

⁴ Università degli Studi di Roma “La Sapienza” – Facoltà di Economia - Via del Castro Laurenziano, 9
(00161) Roma - gaia.basile89@hotmail.it

⁵ ISPRA, Servizio Certificazioni Ambientali – Settore EMAS via V. Brancati, 48 (00172) Roma
salvatore.curcuruto@isprambiente.it

Abstract: L'introduzione degli strumenti volontari, quali il Regolamento EMAS, ha cambiato radicalmente l'approccio del mondo produttivo nei confronti dell'ambiente passando dalla logica del *command and control* a quella a favore di un approccio proattivo. Il contributo ripercorre l'evoluzione del Regolamento EMAS, dalla sua prima emanazione fino all'attuale processo di revisione, passando in rassegna sia lo scenario Europeo che quello Italiano. Nato per i siti industriali, il Regolamento EMAS ha visto nel tempo la possibilità di applicazione a tutte le organizzazioni, sia private che pubbliche, offrendo la possibilità di adesione, nell'ultima versione, anche alle organizzazioni operanti al di fuori dei confini europei, attraverso la formula del Global EMAS. Tuttavia, nonostante gli sforzi profusi dal legislatore nel rendere sempre più appetibile l'adesione allo Schema, il riscontro sul campo, soprattutto nel confronto con la ISO 14001, non ha portato i risultati sperati. Infatti, dal confronto dei dati, la ISO 14001 supera l'EMAS di un ordine di grandezza. Nello studio sono analizzate le motivazioni della mancata popolarità di EMAS e la disaffezione allo Schema che, dal 2011, si è riscontrata sia a livello Europeo che Italiano. Oltre i fattori legati alla congiuntura economica, che ha colpito tutti i mercati, il lavoro mette in evidenza altre sfaccettature del fenomeno che stanno caratterizzando l'attuale trend decrescente. Alla luce del percorso di revisione in atto e dell'emanazione della nuova ISO 14001, per EMAS si apre una nuova sfida di cui, nel presente contributo, sono delineati alcuni possibili scenari evolutivi.

Keywords:

Sviluppo Sostenibile, Strumenti Volontari, EMAS, Organizzazioni Registrate, Certificazioni, Revisione di EMAS, Sviluppi Futuri

1. Gli strumenti volontari nelle politiche della UE

Il concetto di sviluppo sostenibile, sin dalla sua prima enunciazione nel 1987 all'interno del Rapporto Brundtland, ha rappresentato un elemento di rottura e di profondo cambiamento nel rapporto tra uomo, ambiente e sviluppo economico: non è stato più possibile illudersi dell'illimitatezza delle risorse naturali e credere che l'unico obiettivo auspicabile fosse una costante ed esponenziale crescita quantitativa dei beni prodotti e consumati. Tale consapevolezza è il frutto di un dibattito iniziato nei primi anni '60, ad opera di scienziati, economisti e industriali che hanno dimostrato la necessità di un cambiamento del paradigma economico verso un nuovo modello che garantisca uno sviluppo economico equo e "sopportabile" dall'ambiente. Il cambiamento richiesto è talmente imponente che ha comportato l'avvio di un lungo e difficile percorso, internazionale ed europeo, di presa di coscienza e di progressiva definizione di nuove politiche integrate finalizzate a modificare modelli produttivi e abitudini di consumo. Nel tempo si è assistito ad una profonda evoluzione delle politiche adottate, e dei relativi strumenti attuativi, caratterizzati, fino agli anni '70, dal ricorso esclusivo a misure settoriali di regolazione, quali divieti, limiti e soglie massime di emissione, requisiti tecnici, autorizzazioni agli scarichi, accompagnate da relative sanzioni amministrative (principio "*command and control*"). Tali strumenti si sono rivelati eccessivamente rigidi e poco efficienti in quanto scoraggiavano l'ingresso di nuove tecnologie e di nuovi investimenti, non rappresentando alcuno stimolo al miglioramento oltre i limiti imposti dalla normativa. A partire dagli anni '80, agli strumenti normativi si affiancano nuovi strumenti di natura economica, flessibili e orientati al mercato, in grado di spingere le imprese a modificare autonomamente le loro scelte e le strategie produttive. Si tratta di strumenti quali: tasse ambientali, incentivi fiscali, sussidi e finanziamenti, permessi ad inquinare negoziabili (es. i meccanismi introdotti con il Protocollo di Kyoto). In particolare, dai primi anni '90, un'ulteriore spinta al cambiamento proviene dalla Conferenza di Rio di Janeiro (1992) e, in ambito europeo, dall'adozione del V Programma Quadro per l'ambiente (relativo al periodo 1992/2000), che introducono concetti innovativi quali la prevenzione, la responsabilità condivisa, l'autocontrollo e l'autoregolamentazione. Questo comporta un'evoluzione dell'approccio legislativo in campo ambientale, con l'adozione di strumenti attuativi di natura volontaria che, favorendo al contempo l'applicazione della normativa ambientale, spingono le imprese al raggiungimento di elevate prestazioni ambientali: certificazioni del sistema di gestione ambientale (es. EMAS, ISO 14001), certificazioni di prodotto (es. Ecolabel UE) e accordi volontari in campo ambientale. Lo strumento EMAS (Eco-Management and Audit Scheme), adottato nel 1993, si presenta come un sistema ad adesione volontaria rivolto, dapprima, alle imprese e, poi, a tutte le organizzazioni che intendono impegnarsi a valutare e migliorare le proprie performance ambientali e a comunicare in modo trasparente i risultati raggiunti. Diversamente dall'approccio prescrittivo, lo strumento non stabilisce livelli minimi di miglioramento della prestazione, ma, assumendo come situazione di partenza la piena conformità normativa, indica strumenti e modalità gestionali da adottare per raggiungere gli obiettivi di prestazione, autonomamente determinati dall'organizzazione. Il cuore dello Schema è, infatti, il Sistema di Gestione Ambientale che permette il raggiungimento degli obiettivi stabiliti nel Programma Ambientale, attraverso la definizione di ruoli e responsabilità, mezzi, risorse, procedure, formazione e sistemi di monitoraggio e di comunicazione.

Le motivazioni che spingono le organizzazioni ad adottare uno strumento volontario come EMAS sono di varia natura, da quelle finanziarie (risparmio, efficienza produttiva, nuove quote di mercato, incentivi), ma anche i rischi connessi con la mancata gestione degli aspetti ambientali, quali: multe in caso di violazioni normative, incidenti e danno ambientale, pressioni da parte della Comunità locale e della P.A., difficoltà o maggiori costi di reperimento del credito.

2. L'evoluzione del Regolamento EMAS

Di seguito si ripercorrono le tappe dell'evoluzione del Regolamento EMAS caratterizzato da due importanti revisioni finalizzate a rispondere alle esigenze provenienti dal mondo produttivo e, poi, anche dal settore dei servizi e della Pubblica Amministrazione (P.A.).

2.1. EMAS I

La prima versione di EMAS fu introdotta dal Regolamento (CEE) n. 1836/93, il quale si rivolgeva unicamente alle organizzazioni operanti nel settore industriale. Tuttavia, all'articolo 14, intitolato "Inclusione di altri settori", si prevedeva che gli Stati Membri, a titolo di esperimento, potessero estendere lo Schema a tutte le attività che avessero ricaduta sull'ambiente, dunque anche a settori come quelli del commercio e dei servizi pubblici. A tal proposito, l'Unione Europea avviò il finanziamento di diversi progetti pilota, volti a verificare l'eventuale interesse anche da parte dei settori non industriali. Una peculiarità fondamentale di tale Regolamento fu l'introduzione della Dichiarazione Ambientale quale strumento indirizzato al pubblico per fornire un'informazione trasparente riguardo ai provvedimenti gestionali, agli obiettivi, alle prestazioni e ai risultati delle attività dell'organizzazione sull'ambiente. Il Regolamento EMAS prevede sei fasi che l'organizzazione deve seguire per il conseguimento della registrazione come di seguito riportate:

- effettuare una Analisi Ambientale Iniziale: l'organizzazione deve esaminare tutti gli aspetti ambientali delle attività svolte, ovvero i processi produttivi, i prodotti e servizi, lo stato dell'arte della normativa ambientale cogente, le prassi e le procedure di gestione ambientale già in uso;
- dotarsi di un Sistema di Gestione Ambientale: sulla base dei risultati dell'Analisi Ambientale Iniziale, implementare un sistema di gestione ambientale che punti a realizzare la politica ambientale dell'organizzazione ed a conseguire gli obiettivi di miglioramento definiti dal vertice aziendale. Il sistema deve specificare responsabilità, mezzi, procedure operative, esigenze di formazione, provvedimenti di monitoraggio e controllo, modalità di comunicazione;
- effettuare un audit ambientale: consiste nel valutare l'efficacia del Sistema di Gestione e le prestazioni ambientali a fronte della politica, degli obiettivi di miglioramento, dei programmi ambientali dell'organizzazione, e delle norme vigenti;
- predisporre una Dichiarazione Ambientale: la Dichiarazione Ambientale deve descrivere i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi ambientali fissati ed indicare in che modo e con quali programmi l'organizzazione prevede di migliorare continuamente le proprie prestazioni in campo ambientale;
- ottenere la verifica indipendente da parte di un verificatore EMAS: un verificatore ambientale accreditato da un organismo di accreditamento EMAS di uno Stato membro deve esaminare e

verificare l'analisi ambientale, il sistema di gestione ambientale, le procedure e le attività di audit, la Dichiarazione Ambientale;

- richiedere la registrazione presso l'organismo competente dello Stato membro: la dichiarazione ambientale convalidata dal verificatore deve essere inviata all'Organismo Competente dello Stato Membro per la registrazione. Ottenuta la registrazione, l'organizzazione riceve un numero che la identifica nel registro italiano ed europeo, ha diritto ad utilizzare il logo EMAS e mette a disposizione del pubblico la Dichiarazione Ambientale¹.

Il procedimento con il quale un'organizzazione entra a far parte del sistema EMAS veniva suddiviso, quindi, in due fasi principali: una interna e una esterna. La prima, che si potrebbe definire di interiorizzazione delle istanze ambientali da parte dell'impresa; la seconda, invece, mette l'organizzazione in rapporto con gli organismi indipendenti che sono i responsabili degli accertamenti e dei provvedimenti finalizzati alla registrazione.

Alla fine del decennio che ne aveva visto la nascita, studi e ricerche comunitarie evidenziarono che l'EMAS aveva fornito benefici prevalentemente "interni" alle imprese, quali: certezza del rispetto della legislazione ambientale cogente, risparmio di risorse ambientali e finanziarie, migliore efficienza gestionale, coinvolgimento dei dipendenti nella gestione ambientale. Risultavano, invece, poco apprezzabili i benefici di tipo "esterno", quali: il miglioramento dell'immagine, i rapporti con gli Stakeholder, le semplificazioni amministrative. In altre parole, lo Schema era stato vincente nel migliorare l'efficienza ambientale degli impianti produttivi e degli edifici amministrativi dell'organizzazione, ma poco in grado di ridurre la pressione ambientale lungo la catena di approvvigionamento (fornitori, servizi, etc.) e debole nel suscitare l'interesse di consumatori e decisori pubblici. In altre parole, gli strumenti promozionali chiave di EMAS non avevano soddisfatto le aspettative.

2.2. EMAS II

Dopo circa un triennio di valutazioni e revisioni, il Regolamento (CE) n. 761/01, comunemente denominato "EMAS II", abrogò e sostituì il precedente, introducendo delle importanti novità:

- l'integrazione della norma UNI EN ISO 14001 quale Schema per l'implementazione di un Sistema di Gestione Ambientale, che rese così evidente l'omogeneità di intenti dei due strumenti fino ad allora considerati antagonisti;
- il passaggio dal concetto di "sito industriale" a quello più ampio di "organizzazione", spostando l'ambito di competenza di EMAS oltre l'estensione geografica dell'attività produttiva;
- l'ampliamento del campo di applicazione del Regolamento a tutti i soggetti pubblici e privati, dunque anche alle P.A.;
- l'adozione di un logo visibile da utilizzare nella Dichiarazione Ambientale, nei documenti e nella pubblicità dell'impresa, come strumento di comunicazione e diffusione delle informazioni al pubblico.

Per quanto concerne l'adozione di EMAS da parte delle P.A., è bene precisare che nell'iniziale disegno del legislatore comunitario, il coinvolgimento delle P.A. nell'adesione volontaria allo Schema EMAS era concepito in via sperimentale, assimilandone la registrazione a quella dei soggetti erogatori

¹ <http://www.isprambiente.gov.it/it/temi/mercato-verde/emas>.

di servizi. Con l'emanazione del Regolamento (CE) n. 761/01, le P.A. ottennero il riconoscimento di una loro più consona dimensione, venendo considerate come soggetti svolgenti attività di gestione e pianificazione territoriale. La notevole adesione ad EMAS da parte della P.A. a cui si è assistito soprattutto in Italia, secondo una ricerca empirica condotta nella seconda metà del decennio scorso², risultò legata a:

- un maggiore coinvolgimento, sensibilizzazione e informazione del personale;
- un miglioramento gestionale dovuto ad una più approfondita conoscenza dei settori e delle attività dell'ente;
- risparmi economici derivanti da un uso più efficiente delle risorse;
- un miglioramento dell'immagine dell'ente e della sua capacità di comunicare e promuovere la sostenibilità ambientale.

Di contro, il medesimo studio evidenziò alcune criticità quali:

- costi di progettazione e implementazione del Sistema di Gestione Ambientale e quelli di verifica e convalida della Dichiarazione Ambientale non sempre sostenibili;
- mancanza di risorse umane o di competenze adeguate interne, fattori di ulteriore incremento dei costi a causa del necessario ricorso a consulenti esterni;
- scarsa informazione, carenza di controlli dei processi di gestione ambientale e inadeguatezza degli indicatori di prestazioni ambientali scelti;
- difficoltà di coesistenza del Sistema di Gestione Ambientale con i tradizionali strumenti amministrativi in uso nelle P.A..

Alcuni studi³ confermarono i punti di forza e di debolezza delineati. Le organizzazioni del settore pubblico risultarono essere significativamente più motivate di quelle del settore privato nell'adozione dello strumento EMAS, in particolare da *driver* di forza quali il maggiore coinvolgimento del personale, la trasparenza nei confronti degli Stakeholder e l'opportunità di fornire prodotti e servizi maggiormente rispettosi dell'ambiente. Inoltre, non trascurabile risultò il ruolo ricoperto dalle P.A. nel porsi come volano per il territorio nella promozione di un approccio virtuoso verso l'ambiente finalizzato a migliorare la qualità della vita dei cittadini.

In sintesi, la più grande novità introdotta da EMAS II risiede nell'estensione della registrazione a tutti i tipi di organizzazione, appartenente sia al settore privato che a quello pubblico. La scelta dell'entità da registrare venne concepita in funzione di due criteri: controllo di gestione e ubicazione geografica. L'entità da registrare⁴ come organizzazione nel quadro di EMAS II non doveva estendersi oltre i confini di uno Stato membro; se l'organizzazione comprendeva uno o più siti, ciascun sito cui si applica EMAS doveva essere conforme a tutti i requisiti del sistema, compreso il miglioramento continuo dei risultati ambientali, ai sensi dell'articolo 2, lettera b), del regolamento (CE) n. 761/2001.

Un altro principale elemento di innovazione apportato da EMAS II al concetto di "gestione ambientale" è quello dei cosiddetti aspetti indiretti.

² EVER, Evaluation of EMAS and Ecolabel for their Revision, 2006 - vedere: http://ec.europa.eu/environment/emas/documents/kit_en.htm (giugno 2012).

³ Milieu and RPA for DG Environment of the European Commission, *Study on the Costs and Benefits of EMAS to Registered Organisations*, 2009 - vedere: http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/news/costs_and_benefits_of_emas.pdf (giugno 2012).

⁴ [2001/681/CE] del 07/09/2001.

Nell'allegato VI del Regolamento furono riportati esempi di aspetti ambientali «diretti» e «indiretti». Nell'Analisi Ambientale Iniziale e nel successivo processo di riesame è essenziale che l'impresa analizzi apertamente, integralmente e senza condizionamenti gli aspetti ambientali specifici delle proprie attività, prodotti e servizi. Anche se in alcuni casi può essere difficile classificare come «diretto» o «indiretto» un aspetto ambientale individuato bisogna tenere presente che l'obiettivo principale non è tanto classificare un fattore come diretto o indiretto, ma verificare che tutti gli aspetti siano individuati, in modo da poterli gestire tramite il sistema di gestione ambientale⁵. Per aspetti diretti il Regolamento intende quelli connessi ad attività, prodotti e servizi su cui l'organizzazione esercita un controllo gestionale diretto (ad es. emissioni in atmosfera, depurazione delle acque reflue, gestione dei rifiuti, etc); per aspetti indiretti si intendono quelli che possono verificarsi a seguito delle attività, dei prodotti o dei servizi dell'organizzazione, che l'organizzazione può in una certa misura influenzare (ad es. comportamento ambientale di clienti e fornitori di beni e di servizi etc.). Anche per EMAS II l'Unione Europea, dopo la sua entrata, avviò una serie di iniziative quali lo studio EVER, per capire se gli obiettivi posti nel lontano 1993 (data di emissione del primo Regolamento) fossero stati raggiunti. Di fatto venne riscontrata una debole diffusione dello Schema, tanto sul piano settoriale (le grandi imprese manifatturiere non ne risultarono particolarmente interessate) quanto in merito ai paesi aderenti. Infatti il Regno Unito, la Germania e i Paesi Scandinavi, realtà nazionali che culturalmente si erano sempre distinte per la spiccata sensibilità verso le tematiche ambientali, avevano mostrato disaffezione nei confronti dello Schema.

Nonostante l'integrazione con la norma ISO 14001 rappresentasse un'occasione per ottenere un più ampio consenso da parte delle organizzazioni, EMAS II risultò percepito come uno strumento elitario valido solo in Europa (solo 5000 adesioni in tutta Europa contro la decine di migliaia per la ISO 14001). La possibilità di utilizzare la certificazione UNI EN ISO 14001 come tappa intermedia per ottenere la registrazione EMAS non è stata colta come l'opportunità di conseguire entrambi gli schemi, evitando così duplicazioni in termini di documentazione e di verifiche esterne.

Infine, in merito alla misura delle performance ambientali, consumatori e associazioni ambientaliste mostrarono il loro disappunto, derivante dal fatto che il nuovo Regolamento non prescriveva limiti minimi di prestazione quali indicatori del miglioramento continuo: di qui la critica verso la tendenza delle organizzazioni ad appiattirsi su programmi di mediocre valenza dopo una fase di avvio caratterizzata da ambizione e sforzi notevoli. Con l'obiettivo di rafforzare i principi di eccellenza dello strumento, dando evidenza del miglioramento delle prestazioni ambientali e della conformità alla normativa vigente, nonché di facilitare l'adesione allo Schema, riducendo l'onere amministrativo e dando maggiore visibilità alla partecipazione al sistema, con il Regolamento (CE) n. 1221/09 l'Unione Europea ha emanato la terza versione di EMAS, entrata in vigore nel gennaio 2010.

2.3 EMAS III

Diverse le novità introdotte tra cui una delle più importanti è rappresentata da una maggiore attenzione nel monitoraggio delle prestazioni ambientali. Il Regolamento, infatti, presenta un forte indirizzo in tale senso mediante l'introduzione all'Allegato IV dei Core Performance Indicators (CPI) che consentono il monitoraggio delle prestazioni e la possibilità di effettuare un preciso benchmark.

⁵ Guida alle istruzioni dell'Ue per l'attuazione dell'EMAS II - Decisione 2001/681/CE e Raccomandazione 2001/680/CE.

Inoltre, gli indicatori diventano lo strumento attraverso cui l'organizzazione ha l'obbligo di comunicare ai propri Stakeholder i risultati ottenuti concretamente. Altra novità riguarda la possibilità di deroghe concesse alle piccole imprese che possono pubblicare una Dichiarazione Ambientale quadriennale e gli aggiornamenti convalidati ogni due anni. Anche la Dichiarazione Ambientale viene rivista prevedendo una forma più ampia da inviare con convalida ogni tre anni mentre una versione semplificata in forma di Report sarà pubblicata ogni anno. Per il logo è stata prevista una versione unica in modo da renderne l'utilizzo più diffuso al fine di catturare l'attenzione del consumatore. In merito alla conformità legislativa, da sempre condizione di partenza per l'ottenimento della registrazione da parte di un'organizzazione, è stata introdotta la definizione di *Legal Compliance* specificando il ruolo che dovranno svolgere le Autorità di Controllo per supportare le richieste delle organizzazioni in termini di informazioni sulla legislazione applicabile. Infine, la novità per eccellenza ovvero la possibilità di rendere EMAS Globale che, tradotto, vuol dire offrire alle organizzazioni dislocate all'interno della UE su diversi Paesi la possibilità di chiedere un'unica registrazione (con un'unica Dichiarazione Ambientale), così come possono richiedere la registrazione (sotto particolari condizioni) le organizzazioni di Paesi Terzi. Il Regolamento demanda agli Stati Membri e alle loro strutture designate le modalità organizzative per assolvere a tale obbligo. Il Global EMAS risponde all'esigenza delle organizzazioni che hanno attività di business internazionali (ad es. multinazionali) a rispettare gli standard di performance ambientali richiesti dai governi e Stakeholder di tutto il mondo. Le opzioni previste per migliorare l'applicabilità di EMAS a livello globale sono tre: la prima si basa su registrazioni all'interno dell'Europa e le altre due hanno applicazione oltre i confini, avendo effetto non solo in Europa ma anche in qualsiasi altro Paese. In sintesi le opzioni previste:

- *EU Corporate Registration*: permette a un'organizzazione di registrare più siti in diversi paesi europei in un'unica procedura di registrazione. Le organizzazioni possono usare una sola registrazione, snellire le procedure di audit e redigere una sola Dichiarazione Ambientale;
- *Global Registration*: un'organizzazione registra i propri siti localizzati in uno o più Paesi non europei;
- *Global Corporate Registration*: è una combinazione delle registrazioni globali e delle registrazioni delle aziende europee; permette a un'organizzazione di avere una sola registrazione che accomuna siti UE ed extra UE e snellire le procedure di audit e di redazione della Dichiarazione Ambientale;

I paesi in cui è disponibile il Global EMAS sono: Finlandia, Germania, Spagna, Italia, Danimarca, Austria, Belgio e Portogallo⁶.

3. Lo scenario Europeo

Le organizzazioni registrate EMAS in Europa sono circa 4000 a cui corrispondono circa 9000 siti europei. Il numero, sebbene possa sembrare rilevante, è poca cosa in confronto all'ammontare delle certificazioni ambientali in Europa. Ad esempio, le sole aziende certificate ISO 14001 in Europa, nel 2014, erano più di 100 mila⁷, mentre in Italia ad Ottobre 2015 se ne contavano 10.929⁸ (Accredia).

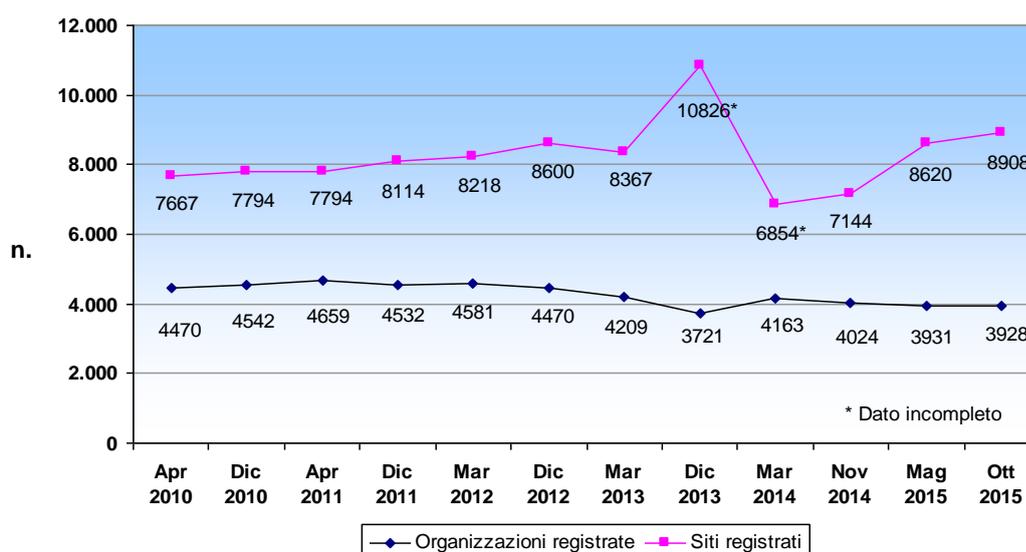
⁶ http://ec.europa.eu/environment/emas/about/global_en.html.

⁷ <http://www.iso.org/iso/iso-survey>.

⁸ https://www.accredia.it/ppsearch/accredia_stats_reserved_2.jsp?ID_LINK=272&area=7.

Inoltre, le aziende certificate sono solo una piccola percentuale delle imprese esistenti in Europa, che ammontano a più di 20.000.000⁹. Appare evidente quindi che l'incidenza dello schema EMAS nelle attività europee è ancora piccola, soprattutto se confrontata con la diffusione dello schema ISO 14001, direttamente concorrente ad EMAS e ad esso molto affine. Dal 1995, anno della prima registrazione in Europa (Germania), il numero di registrazioni è andato aumentando progressivamente fino a raggiungere il massimo del numero di registrazioni nel 2011 (Figura 1). Da allora in poi si è avuto un continuo declino del numero con una leggera ripresa nel 2014. Le motivazioni di tale declino sono da imputarsi, a livello europeo, principalmente alla crisi economica che ha interessato tutta l'area.

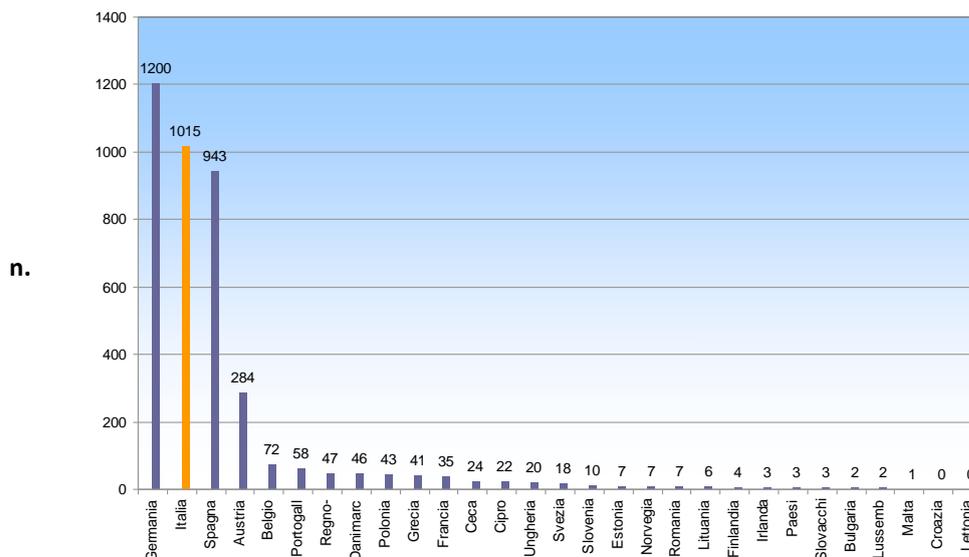
Figura 1. Evoluzione del numero di organizzazioni e siti registrati EMAS in Europa (Fonte: Commissione Europea)



Dal punto di vista della distribuzione delle organizzazioni registrate EMAS in Europa, come si può notare in Figura 2, la maggior parte delle registrazioni è concentrata in pochi stati: la Germania, la Spagna e l'Italia infatti contano per tre quarti del totale delle registrazioni in Europa. La Germania è il paese con il numero più alto, seguito dall'Italia e dalla Spagna. Questi sono i paesi dove, storicamente, si è puntato molto sul valore aggiunto di EMAS rispetto ad altri schemi e sulle sue caratteristiche fondanti: la trasparenza, la credibilità, la conformità legislativa. Nel corso degli anni, sono state effettuate varie attività promozionali e sono state emanate leggi che agevolano le organizzazioni che applicano lo Schema EMAS. Nei primi anni di applicazione del Regolamento furono erogati anche molti finanziamenti per l'attuazione di EMAS, dando quindi un impulso iniziale alla diffusione dello Schema. Negli ultimi anni si è cercato invece di puntare maggiormente su incentivi di legge (semplificazioni, agevolazioni, riduzione delle tasse) miranti a promuovere anche il mantenimento nel tempo della registrazione EMAS.

⁹ Italia in Cifre 2015, ISTAT, 2015.

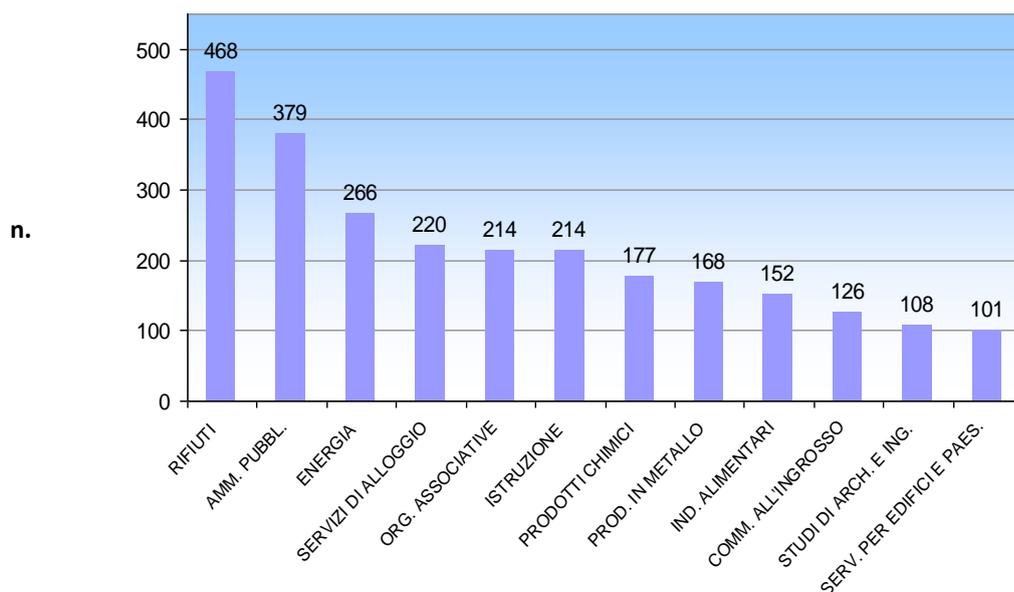
Figura 2. Distribuzione delle organizzazioni registrate per Stato Europeo ad Ottobre 2015 (Fonte: Commissione Europea)



Analizzando la distribuzione dello schema EMAS per settore di attività (Figura 3), si nota come al primo posto ci sia il settore dei rifiuti, seguito dalle organizzazioni pubbliche e, al terzo posto, dal settore energia. E' interessante notare, come si vedrà più avanti, che questi sono i settori prevalenti tra le organizzazioni registrate EMAS in Italia, segno che questi valori sono fortemente influenzati dai numeri italiani, che costituiscono circa la metà di queste porzioni. Altri settori, invece, sono più equamente distribuiti in tutti i paesi. Vale la pena anche notare che il settore rifiuti, così come quello energia, sono, tra gli altri, quelli maggiormente percepiti come critici dal pubblico ed è proprio per questo motivo che beneficiano più di altri del ritorno di immagine dato dall'applicazione dello Schema EMAS, che richiede la pubblicazione delle principali caratteristiche del processo e dei dati ambientali.

Per le P.A. il discorso è diverso: entrano, infatti, in gioco fattori come la volontà di attrarre un maggior flusso turistico, costituito in particolar modo da fruitori ambientalmente consapevoli. Bisogna tener conto tuttavia del fatto che, in questa categoria, rientrano anche imprese a gestione pubblica, come aeroporti, servizi di trattamento acque, etc, soprattutto per paesi come l'Austria e la Germania.

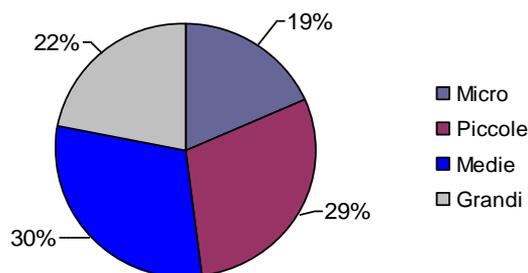
Figura 3. Distribuzione delle registrazioni europee per attività economiche al 30 novembre 2015
(Fonte: Commissione Europea)



Nella Figura 4 viene rappresentata la distribuzione delle organizzazioni registrate EMAS per tipologia. In questo caso, assieme alla classificazione europea derivante dalla Raccomandazione della Commissione 2003/361/CE, è stata considerata anche la definizione di “organizzazioni di piccole dimensioni” data dal Regolamento all’articolo 2 comma 28. Pertanto anche le organizzazioni pubbliche, e quindi non classificabili come imprese, perché non iscritte alle camere di commercio, sono state incluse nelle categorie “piccole” o “grandi” a seconda delle caratteristiche. Dalla figura si può dedurre come la maggior parte delle organizzazioni registrate siano micro, piccole o medie, che assieme raggiungono il 78% delle registrazioni europee. Questo dato rispecchia il fatto che la maggioranza delle imprese in Europa siano piccole e medie imprese. Queste infatti costituiscono il 98% delle attività economiche¹⁰. Il dato interessante è che, in realtà, le grandi imprese sono rappresentate di più in percentuale tra le organizzazioni EMAS che nella popolazione globale delle imprese europee: il 22% contro il 2%. Questo dato indicherebbe che le grandi imprese hanno una maggiore attenzione verso EMAS rispetto alle altre categorie, probabilmente dovuta ai benefici legati alla trasparenza ed alla credibilità che portano, come si è visto, ad un miglioramento generale dei rapporti con la comunità e con altri Stakeholder. Solitamente sono le grandi imprese ad avere questo tipo di necessità. Inoltre esse sono per natura maggiormente orientate verso i sistemi di gestione e dispongono di risorse adeguate per la loro attuazione.

¹⁰ Le politiche dell’Unione Europea – Quaderno Imprese, Unione Europea, 2014.

Figura 4. Distribuzione delle organizzazioni europee registrate EMAS per tipologia al 31 ottobre 2015 (Fonte: Commissione Europea).

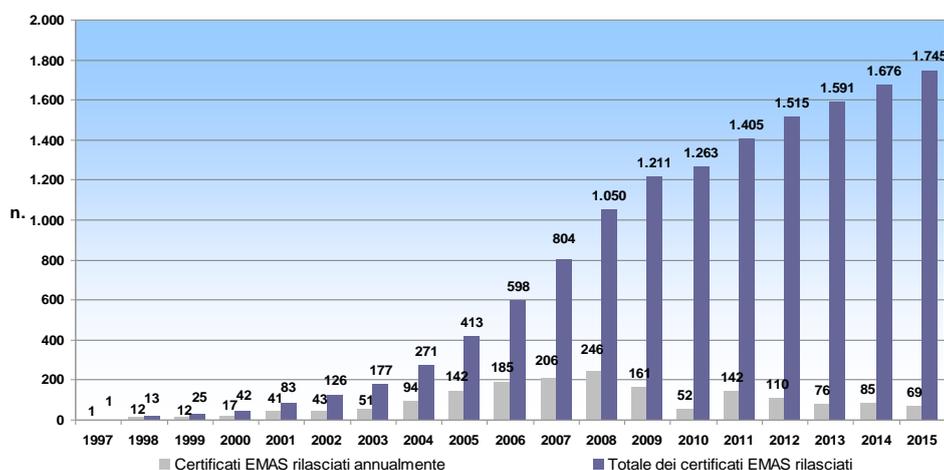


4. La situazione Italiana

In merito alla situazione italiana, la Figura 5 mostra l'andamento nel tempo delle registrazioni effettuate con il dettaglio del numero di registrazioni annuali. Il numero totale delle registrazioni effettuate ha raggiunto quota 1.745 a fine 2015.

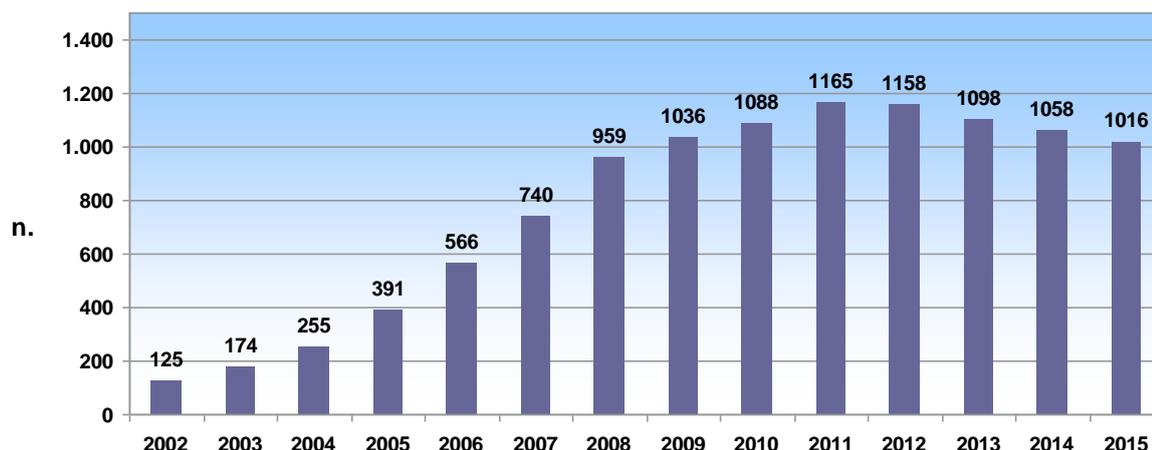
Anche in questo caso, valgono le considerazioni fatte in precedenza riguardo la diffusione dello Schema EMAS tra le imprese italiane, soprattutto in confronto alle 10.929 organizzazioni certificate ISO 14001¹¹ (dato 2015) ed alle circa 4.360.000 imprese esistenti in Italia¹² (dato 2013). Il numero totale dei certificati rilasciati mostra un incremento continuo nel tempo ma con un andamento variabile che negli ultimi 5 anni è stato in media di 96 certificati annui a fronte di una media di 170 del quinquennio precedente. Questo dato è indicativo di un andamento decrescente nei nuovi ingressi, molto probabilmente dovuto alla riduzione dei finanziamenti devoluti sia a livello centrale che locale per la implementazione del sistema di gestione ambientale EMAS. Tali finanziamenti sono notevolmente diminuiti negli ultimi anni essendosi evoluti in agevolazioni di tipo strutturale (minori importi delle fidejussioni, maggiore durata dell'autorizzazione AIA, etc) riguardanti però soltanto alcune tipologie di impresa.

Figura 5. Evoluzione del numero di certificati EMAS rilasciati in Italia (Fonte: ISPRA).



¹¹ https://www.accredia.it/ppsearch/accredia_stats_reserved_2.jsp?ID_LINK=272&area=7.

¹² Italia in Cifre 2015, ISTAT, 2015.

Figura 6. Evoluzione del numero di organizzazioni registrate EMAS in Italia (Fonte: ISPRA)

Si osserva che il numero delle registrazioni attive è dato dal numero dei certificati rilasciati al netto delle cancellazioni/sospensioni avvenute ogni anno. Attualmente il numero delle organizzazioni presenti nel registro EMAS è 1016.

Dalla Figura 6 si evidenzia l'evoluzione nel tempo del numero di organizzazioni registrate. Si rileva un andamento crescente fino al 2011, mentre a partire dal 2012 si assiste ad una flessione delle registrazioni attive (-13%): negli ultimi anni il numero delle registrazioni cancellate/sospese è stato maggiore del numero delle nuove certificazioni.

Tale incremento, verificatosi a partire dal 2012, ha avuto un picco nell'anno 2014 (214), che è stato quasi raggiunto dal dato finale del 2015 (196). Il fenomeno interessa in modo particolare le micro e piccole organizzazioni che rappresentano il 45% del totale delle sospese/cancellate (Fonte ISPRA, 2015).

Le cause sono probabilmente da ricercare nel perdurare della difficile situazione economica e nell'assenza dei ritorni attesi in termini di visibilità/riconoscibilità del logo; a questo si aggiunge, in particolare per le micro e piccole imprese, la carenza di semplificazioni procedurali/benefici economici, che allo stato attuale sembra agevolare perlopiù le altre categorie dimensionali¹³.

I dati comprendono sia le cancellazioni dal registro che le sospensioni temporanee, le quali possono evolvere nella riattivazione della registrazione originaria o nella rimozione definitiva dal registro. Nel corso degli anni un centinaio di registrazioni sospese sono state successivamente riattivate.

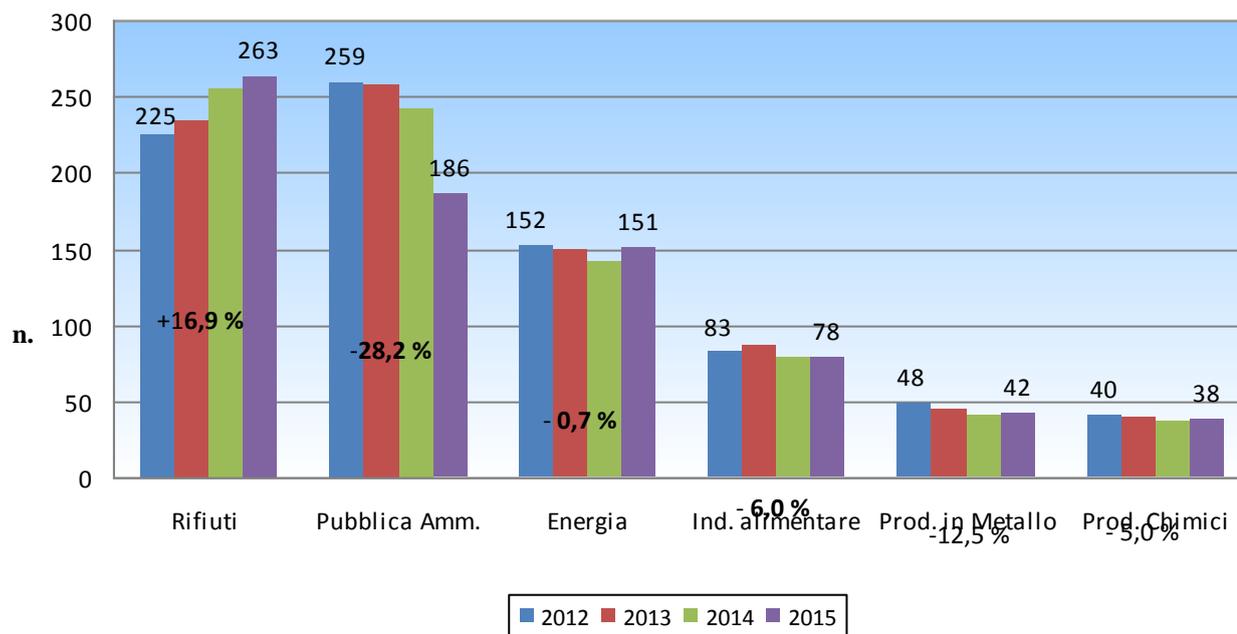
Analizzando l'andamento del numero di registrazioni per i principali settori produttivi negli ultimi quattro anni (Figura 7), si evidenzia la presenza di organizzazioni erogatrici di servizi nelle prime tre posizioni, a cui seguono imprese del settore produttivo.

13 "Benefici ed incentivi a livello locale per l'adesione ad EMAS ed Ecolabel"

<http://www.isprambiente.gov.it/it/certificazioni/files/articoli/benefici-e-incentivi-a-livello-locale-per-l2019adesione-ad-emas-ed-ecolabel>

Tale tendenza si spiega per: la presenza delle agevolazioni finanziarie (ad es. sconto sulle fidejussioni) per il settore dei rifiuti; finanziamenti e progetti ad hoc per l'ottenimento dell'EMAS per la P.A.; semplificazioni amministrative per le aziende energetiche rientranti nell'AIA. Andando più nel dettaglio si nota per il settore rifiuti un incremento del 16,9%: si conferma negli anni il successo della presenza delle agevolazioni finanziarie. Si evidenzia inoltre che prima del 2014 il settore P.A. risultava maggiormente rappresentato rispetto al settore rifiuti che a partire dagli ultimi due anni detiene invece il primato.

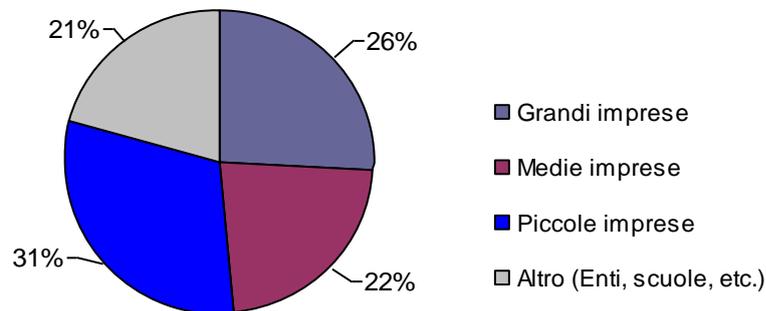
Figura 7. Andamento del numero di organizzazioni registrate EMAS in Italia per i principali settori di attività (Fonte: ISPRA).



Per il settore delle P.A. si rileva un decremento del 28,2% che evidenzia un fenomeno dovuto a diversi fattori e localizzato prevalentemente nella Provincia di Trento, a cui si ascrive il 40% delle defezioni, laddove si è assistito ad una riorganizzazione territoriale con l'accorpamento di diversi comuni. Tuttavia, si riscontra che parecchie amministrazioni hanno deciso di abbandonare lo Schema per motivazioni riconducibili sia alla limitatezza di risorse finanziarie, sia ad aspettative disattese in termini di ritorno di immagine (es. incremento dei flussi turistici) e di agevolazioni/premialità riconosciute (es. in fase di distribuzione di risorse pubbliche). Un'ulteriore quota di cancellazioni/sospensioni, il 13 %, è localizzata nel Piemonte, per motivi ancora da indagare, ma probabilmente imputabili alla crisi economica ed alla legge di stabilità, con conseguente assottigliamento di risorse, associata come nel caso del Trentino, alla mancanza dei benefici attesi. La restante quota di cancellazioni/sospensioni, il 47%, è distribuita in maniera più o meno uguale in varie altre regioni (Liguria, Veneto, Lazio, Emilia Romagna) ed evidenzia, quindi, un fenomeno diffuso, seppur di minor entità.

Per il settore Energia il decremento del 6,5% riscontrato nel 2014 è quasi totalmente rientrato (-0.7%). Questo dato si spiega tenendo in considerazione il fatto che le cancellazioni degli ultimi anni in realtà erano riconducibili ad una unica corporate del settore delle rinnovabili. Il settore è uno dei più rappresentati in EMAS e beneficia di diverse agevolazioni.

Figura 8. Distribuzione delle organizzazioni registrate EMAS in Italia per tipologia al 31 dicembre 2015 (Fonte: ISPRA).



Nella Figura 8 si evidenzia la distribuzione delle organizzazioni registrate EMAS per tipologia. Le categorie prese in considerazione sono relative alla classificazione europea derivante dalla Raccomandazione della Commissione 2003/361/CE, a cui si aggiunge la categoria delle pubbliche amministrazioni, che in Italia è costituita prevalentemente da amministrazioni comunali. Dalla figura si evince come ci sia una distribuzione più o meno uniforme tra tutte le categorie con una leggera prevalenza delle piccole imprese. Questo dato rispecchia la grande rappresentatività dei comuni tra le organizzazioni registrate e, per la restante parte, risulta allineato con quanto già osservato a livello europeo: a livello generale, il tessuto produttivo italiano è costituito infatti per il 96% da micro imprese¹⁴ e risulta quindi significativo il fatto che, tra le organizzazioni registrate EMAS, le grandi e medie imprese costituiscano assieme il 46%, confermando la maggiore attenzione di queste ultime verso EMAS.

5. Punti di forza e criticità

Dopo più di venti anni di operatività e due revisioni, EMAS può essere considerato uno strumento ormai entrato in una fase di “maturità” operativa, per il quale è importante fare un bilancio, ad oggi, dei suoi punti di forza e di debolezza. Tale valutazione è stata condotta anche sulla base dei risultati emersi nell’ambito del “Forum EMAS” (edizione 2015)¹⁵, organizzato dal Comitato per l’Ecolabel e l’Ecoaudit e dall’ISPRA, con lo scopo di avviare un confronto sugli aspetti operativi e strategici del Regolamento con i rappresentanti di: imprese registrate EMAS, P.A., Autorità competenti in materia di controllo ambientale, Verificatori ambientali, Enti di ricerca e altre parti interessate. Alcuni elementi di forza sono riconosciuti tali da tutte le organizzazioni registrate, mentre altri sono peculiari e si differenziano in considerazione del diverso ambito operativo (Imprese o P.A.).

¹⁴ Italia in Cifre 2015, ISTAT, 2015.

¹⁵ FORUM EMAS 2015 “Proposte di azioni ed esiti dell’evento”. <http://www.isprambiente.gov.it/it/certificazioni/emas>.

Uno dei benefici più importanti è, ancora, rappresentato dalla garanzia dell'ottenimento e il mantenimento della piena conformità normativa considerando, in particolare per le PMI e le piccole amministrazioni, la difficoltà ad orientarsi all'interno della mole di prescrizioni normative e al timore di non riuscire comunque a garantire nel tempo tale conformità. Altro aspetto, particolarmente sentito in ambito produttivo, è l'acquisizione della consapevolezza del proprio impatto ambientale quale elemento necessario per definire il livello di pressione ambientale esercitato sul territorio, le criticità da tenere sotto controllo e gli obiettivi di miglioramento, che passano anche attraverso l'ottimizzazione dei processi e l'ottenimento di importanti risparmi interni. Sul fronte P.A., EMAS è visto come strumento di conoscenza e gestione del territorio in quanto permette una sistematica individuazione degli impatti esistenti, un aumento di consapevolezza ambientale degli operatori e la definizione di più puntuali azioni e strumenti di gestione. Altri punti di forza si sono invece consolidati in una fase più matura dell'applicazione del regolamento EMAS (l'ultimo decennio) quali, la credibilità che ha permesso alle organizzazioni registrate di avviare e/o ridefinire i rapporti con gli stakeholder (per le imprese: P.A., comunità locale, clienti, fornitori, Istituti di Credito; per i comuni: cittadini, turisti, imprese, investitori) su presupposti di collaborazione, trasparenza e fiducia, portando spesso ad una notevole riduzione della conflittualità locale. Elemento portante della credibilità è sicuramente la comunicazione, interna ed esterna: la prima favorisce la partecipazione e il coinvolgimento dei dipendenti, utile sia per la crescita culturale sulle tematiche ambientali sia per l'acquisizione di una maggiore consapevolezza nella gestione dei processi; la seconda, attraverso la Dichiarazione Ambientale, favorisce il miglioramento dei rapporti con l'esterno, dell'immagine e della reputazione dell'organizzazione.

Ulteriori vantaggi e opportunità per le organizzazioni EMAS sono: godere di agevolazioni di varia natura tra cui si segnalano quelle relative all'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) con l'allungamento della durata, la riduzione dei tempi di istruttoria e dei relativi costi, e quelle relative alla riduzione delle garanzie fideiussorie per le organizzazioni operanti nel campo dei rifiuti; la spinta al miglioramento continuo, in particolare per le grandi organizzazioni, sia in termini di innovazione dei processi (es. mediante l'adozione di BAT), con vantaggi diretti in termini di competitività, sia in termini di una migliore gestione della catene dei fornitori, attraverso una maggiore influenza sugli stessi nell'adozione di un sistema di gestione ambientale come strumento che può agevolare entrambe le parti nella gestione degli impatti ambientali; maggiori opportunità di mercato soprattutto nel caso di appalti con la P.A. (GPP); la formazione di Reti territoriali tra organizzazioni e tra queste e il settore pubblico, contribuendo all'uscita dall'isolamento delle imprese e all'innalzamento del livello di consapevolezza e maturità del territorio rispetto ai temi della sostenibilità e delle opportunità ad essa collegate.

Superate, con le due revisioni del 2001 e del 2009, molte criticità, sono emerse ulteriori importanti debolezze del sistema, quali, l'eccessiva pressione degli Enti di Controllo (ARPA) nei confronti delle organizzazioni registrate EMAS, sentita in particolare dalle aziende, che denunciano, in alcuni casi, eccessiva severità nella conduzione degli stessi. Ciò si è rivelato un deterrente per l'entrata di nuove organizzazioni in EMAS e sembra anche avere favorito la perdita della stessa registrazione. Tale criticità si inserisce in una più ampia denuncia in merito allo scarso riconoscimento della registrazione EMAS da parte del settore pubblico e nella mancanza, a vari livelli, di una vera e propria politica di sviluppo e di sostegno dello strumento che si traduce nella presenza di misure agevolative e premiali

molto eterogenee, che ne vede l'assenza quasi completa, in molte regioni, fino ad arrivare a situazioni di eccellenza con l'adozione di sistemi agevolativi articolati, in altre, comportando disparità di trattamento e di opportunità tra organizzazioni che operano in regioni diverse. In generale si rileva: la scarsa importanza riconosciuta alle suddette organizzazioni nelle gare pubbliche; la mancanza di differenziazione tra EMAS ed ISO 14001 in termini di peso e punteggio, che "mortifica" lo sforzo aggiuntivo condotto dalle organizzazioni EMAS; la quasi totale assenza delle agevolazioni a sostegno del settore più fragile delle piccole e micro imprese, così come delle piccole P.A.. È interessante rilevare, inoltre, come sia le imprese che le P.A. registrate denunciano il poco dialogo tra i vari soggetti operanti sul territorio e la difficoltà a "fare squadra"; segnale che la consapevolezza delle opportunità legate alla registrazione EMAS, e in generale alla gestione ambientale, non è la medesima tra i soggetti operanti in uno stesso ambito territoriale, in alcuni contesti è infatti la P.A. a promuovere il cambiamento (approccio *top down*) mentre in altri la spinta viene dalle imprese (approccio *bottom up*) ed è quindi inevitabile, almeno in una fase iniziale, registrare tale difficoltà di "sintonia".

Si segnalano inoltre la scarsa conoscenza presso il grande pubblico dello strumento dell'EMAS e del suo valore aggiunto in termini di controllo e riduzione degli impatti ambientali, criticità a cui si collega la scarsa conoscenza e visibilità del logo.

Ulteriori criticità sono: i costi elevati per la registrazione e il mantenimento dell'EMAS, segnalati, in particolare, dalle piccole e micro imprese e dalle piccole P.A.; la scarsa competenza rispetto ad EMAS da parte delle società di consulenza operanti sul mercato.

6. Il futuro di EMAS

Il Regolamento EMAS prevede un riesame periodico del Regolamento stesso e della sua efficacia alla luce dei risultati raggiunti nei vari Stati Membri. In particolare, all'interno dell'attuale Regolamento, era stato previsto a suo tempo che il processo di riesame dello stesso avvenisse entro gennaio 2015.

Le procedure di revisione che sono state avviate e che riguardano il Regolamento EMAS sono due. La prima è relativa alla valutazione denominata REFIT, di ambito più generale, che ha lo scopo di valutare le normative europee dal punto di vista dell'efficacia e dell'utilità. All'interno di tale valutazione è stato effettuato uno studio sullo stato dell'arte e sull'applicazione di EMAS nei vari paesi in cui il Regolamento viene applicato¹⁶. Questo studio, presentato alla Commissione nel dicembre scorso, sarà parte del rapporto di valutazione complessivo che verrà rivisto ed adottato a livello europeo, probabilmente entro il secondo trimestre 2016, assieme eventualmente ad una apposita comunicazione della Commissione¹⁷. Le conclusioni di tale valutazione indicheranno la necessità o meno di modificare il Regolamento, eliminarlo o mantenerlo allo stato attuale. Lo studio REFIT servirà a mettere in luce le problematiche del Regolamento, ma non indicherà quali dovrebbero essere le soluzioni, ovvero le eventuali modifiche da apportare. Se tali modifiche risultassero necessarie, si avvierà una procedura apposita per l'adozione di Regolamenti europei che ha una tempistica piuttosto lunga.

¹⁶ Recent Developments in the applications of EMAS based on a survey carried out by adelphi and Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, Daniel Weiss, Meeting of EMAS Committee, 12 November 2015, presentation.

¹⁷ Update on EMAS evaluation, European Commission, Meeting of EMAS Committee, 12 November 2015, presentation.

La seconda è relativa al fatto che, nel frattempo è stata emessa la nuova versione della norma ISO 14001, parte integrante del Regolamento EMAS. Questo implica la necessità di provvedere quantomeno all'aggiornamento del Regolamento per recepire la nuova norma. Questa procedura è già stata avviata e sono stati quindi analizzati i requisiti aggiuntivi che la nuova norma apporta ad EMAS e come essi debbano essere integrati nel Regolamento: si è visto che sarebbe sufficiente apportare delle modifiche agli allegati I e II. La modifica degli allegati comporta una procedura di approvazione estremamente semplice, in cui basta l'esame e l'adozione da parte del Comitato EMAS europeo che assiste la Commissione nell'applicazione dello strumento. Se dalla valutazione REFIT dovesse emergere la necessità di modifiche sostanziali al Regolamento, allora le due procedure suddette verranno abbinate e si procederà ad una revisione completa dello stesso con una tempistica ancora da definire. Se ciò non dovesse essere necessario, quindi escludendo l'avvio al processo di revisione completa del Regolamento, l'aggiornamento dello stesso in relazione ai nuovi contenuti della ISO 14001, avverrà in maniera molto spedita: si suppone che, in tal caso la versione aggiornata dal Regolamento possa essere disponibile entro il 2016 o i primi mesi del 2017. Il futuro di EMAS dipende fortemente dai risultati dello studio di valutazione REFIT. Al momento si conoscono i risultati dello studio preliminare effettuato per tale valutazione, attraverso questionari inviati alle organizzazioni registrate EMAS. Da tale studio sull'applicazione di EMAS sono emersi molti aspetti positivi che rendono l'abbandono dello schema improbabile. In primo luogo è stato evidenziato che lo strumento in questione apporta miglioramenti nelle prestazioni ambientali, anche se non in relazione a tutti gli aspetti ambientali. E' stato visto infatti che i miglioramenti riguardano principalmente l'efficienza energetica e le emissioni in atmosfera. Vengono inoltre riportati altri tipi di miglioramento meno misurabili, come la maggiore consapevolezza ambientale dei dipendenti. Uno degli *asset* maggiormente riconosciuti allo Schema EMAS è senz'altro l'aspetto legato alla conformità legislativa ed una maggiore credibilità presso gli Stakeholder. Si conferma inoltre che EMAS è lo strumento di gran lunga più noto per la pubblicazione di dati ambientali. Lo studio ha inoltre evidenziato come EMAS abbia una positiva influenza sulla competitività, dovuta alla maggiore credibilità, all'aumento di efficienza nella gestione delle risorse ed ai conseguenti risparmi, sebbene essa sia ancora debole. In qualche modo EMAS stimola anche la capacità di innovazione nelle aziende, soprattutto per quanto riguarda l'adozione di tecnologie verdi e le BAT (migliori tecniche disponibili), anche se tali innovazioni sono per lo più organizzative e di processo e meno di prodotto. D'altra parte è emerso anche che le organizzazioni vorrebbero che ci fossero maggiori attività promozionali e di informazione, perché percepiscono come EMAS sia poco noto all'esterno, e che la Commissione europea aumenti l'integrazione ed il riconoscimento di EMAS all'interno delle altre leggi europee. Da più parti vengono richieste maggiori semplificazioni ed agevolazioni per le organizzazioni registrate EMAS e che sia riconosciuto un valore aggiunto ad EMAS rispetto alla certificazione ISO 14001. Viene rilevata anche la necessità di apportare modifiche al Regolamento che incrementino il supporto delle politiche e portino ad un maggiore riconoscimento di EMAS. In definitiva, lo studio suggerisce che le organizzazioni vorrebbero che il Regolamento EMAS venisse modificato, anche se appare chiaro che le modifiche richieste dovrebbero essere leggere, legate agli aspetti succitati, piuttosto che modifiche importanti.

7. Conclusioni

L'evoluzione del dibattito sulla limitatezza delle risorse ambientali che ha accompagnato sin dagli anni 60' il confronto tra scienziati, economisti ed esponenti del mondo produttivo, ha cambiato radicalmente l'approccio nei confronti dell'ambiente capovolgendo la logica del *command and control* a favore di un approccio *proattivo* alla tutela delle risorse eco-sistemiche. Negli anni, in maniera sempre più responsabile, il mondo produttivo ha agito volontariamente nell'adozione di comportamenti e soluzioni virtuose a tutela dell'ambiente nell'ottica di uno sviluppo sostenibile e, l'introduzione da parte della UE di strumenti volontari, quali il Regolamento EMAS, ha rappresentato il mezzo in grado di tradurre sul campo i principi della sostenibilità.

Sin dalla sua prima emanazione il Regolamento EMAS si è distinto dagli altri strumenti grazie ai suoi tre punti di forza: la trasparenza, la credibilità dell'informazione, la conformità legislativa; non solo, ma nel corso degli anni, il legislatore ha cercato di adeguarlo alle richieste degli Stakeholder estendendone la possibilità di applicazione dai siti industriali a tutte le organizzazioni, sia pubbliche che private, fino ad arrivare alla possibilità di applicarlo a livello "globale". Tuttavia, va evidenziato che lo sforzo profuso non ha trovato, in termini numerici, il riscontro sperato; infatti, se si paragonano i numeri delle organizzazioni registrate EMAS con quelle certificate ISO 14001, i dati si discostano di un ordine di grandezza. Sembrerebbe che nelle due revisioni subite il Regolamento EMAS non sia riuscito mai del tutto a scrollarsi quella impostazione elitaria che lo ha tenuto lontano dai grandi numeri e che ha alimentato il divario con la ISO 14001. Ad oggi, non sembra aver funzionato neanche l'introduzione del GLOBAL EMAS per diffonderne la popolarità. Passando in rassegna il percorso evolutivo di EMAS dalla prima versione del Regolamento a quella odierna, si rileva una tendenza, positiva fino al 2011, a cui è seguito un lento declino. Volendo analizzare il fenomeno, si riscontra che anche le organizzazioni registrate EMAS hanno risentito della congiuntura economica che ha colpito tutti i mercati, a cui si aggiungono altre sfaccettature tra le quali, come emerso nelle analisi condotte da vari studi e consultazioni svolte dalla Commissione Europea, di cui si è parlato in precedenza, la scarsa integrazione di EMAS all'interno della normativa comunitaria.

Per quanto concerne lo scenario italiano, i numeri confermano la tendenza europea, facendo rilevare un -13%, anche se va puntualizzato che il fenomeno interessa particolarmente le PMI che attualmente rappresentano il 45% delle organizzazioni sospese/cancellate. Tuttavia, un'analisi più attenta consente di rilevare che, per alcuni settori percepiti come critici, quali quello dei rifiuti e dell'energia, i numeri hanno dimostrato non solo una buona tenuta ma anche un incremento, come è accaduto per il settore dei rifiuti che ha fatto registrare un +16.9%. Ciò che ha funzionato per tale settore, e che può fare scuola, è stata prevalentemente l'introduzione da parte dello Stato di benefici strutturali quali gli sconti sulle garanzie fideiussorie.

Alla luce del percorso di revisione del Regolamento, per l'EMAS si apre una nuova sfida per il mantenimento o meno della sua identità, anche in relazione all'emanazione della nuova ISO 14001. Sul tavolo sembrano fronteggiarsi i punti di forza principali dell'EMAS, tra i quali: il suo *asset* peculiare per eccellenza, ovvero l'obbligo al rispetto della conformità legislativa in grado di generare credibilità negli Stakeholder; la Dichiarazione Ambientale, riconosciuta come lo strumento più credibile di divulgazione dei dati ambientali; la capacità di fornire una spinta propulsiva verso l'innovazione attraverso l'adozione di tecnologie verdi e BAT (migliori tecniche disponibili). D'altro canto, come

hanno lamentato sistematicamente le organizzazioni, la conoscenza di EMAS è ancora scarsa in quanto non si è mai investito in maniera decisa sull'informazione e sulla diffusione di attività promozionali; inoltre lo Schema non è mai stato valorizzato con forza all'interno della normativa europea prevedendo un reale vantaggio competitivo rispetto alla ISO 14001. In fin dei conti sembrerebbe che la debolezza politico decisionale sia stata finora, a tutti i livelli, il più grande deterrente per l'EMAS. Si auspica, quindi, l'adozione di una strategia integrata "multilivello" che preveda specifiche azioni da attivare sinergicamente in ambito europeo, nazionale e locale, quali ad esempio: rafforzare gli obblighi per gli Stati membri in tema di promozione dello schema; riconoscere più peso ad EMAS all'interno delle norme settoriali; rafforzare il sistema delle semplificazioni e dei benefici, con particolare riferimento alle micro e piccole imprese e alla P.A., adottando misure di natura "strutturale" (riduzione dei controlli ambientali, sgravi fiscali, ecc.)¹⁸. Non si esclude inoltre la possibilità che venga introdotta, con una nuova revisione nel Regolamento, una profonda trasformazione dello stesso, che capitalizzi l'esperienza maturata nell'ottica di renderlo più facilmente integrabile con altri strumenti emergenti, come l'impronta ambientale dell'organizzazione, al fine di rafforzarne l'aspetto prestazionale, oppure all'inclusione di aspetti sociali per dare al Regolamento un respiro di più ampia portata.

A fronte di luci ed ombre che hanno accompagnato gli anni di applicazione, non saranno efficaci ulteriori revisioni e studi se a monte non viene presa una decisione politica che marchi il confine attribuendo a questo valido strumento un reale vantaggio in termini sostanziali oltre che di immagine.

Bibliografia

1. Francesco La Camera, "Misure normative *command and control*". Dal libro "Sviluppo sostenibile", seconda edizione; Editori Riuniti; Italia 2005; pp. 423-425.
2. Unione Europea, Le politiche dell'Unione Europea – Quaderno Imprese, 2014.
3. ISTAT, Italia in Cifre 2015, 2015.
4. Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, Benefici ed incentivi a livello locale per l'adesione ad EMAS ed Ecolabel, Gennaio 2016: Disponibile online: <http://www.isprambiente.gov.it/it/certificazioni/files/articoli/benefici-e-incentivi-a-livello-locale-per-l2019adesione-ad-emas-ed-ecolabel>.
5. Mara D'Amico, Gaia Basile, "Best Practice e indicatori ambientali delle organizzazioni registrate EMAS nel settore vitivinicolo" Tesi di Laurea, Università degli studi "La Sapienza" Facoltà di Economia a.a.2014/2015
6. GOBBI, L., GRIPPA, A., Il sistema ambiente, aspetti caratteristici, impatti e sistemi di gestione, ARACNE, 2010
7. Parlamento Europeo e Consiglio, Regolamento (CE) n. 1836/1993 del 29/06/1993.
8. Parlamento Europeo e Consiglio, Regolamento (CE) n.761/2001 del 19/03/2001.
9. Parlamento Europeo e Consiglio, Regolamento (CE) n. 1221/2009 del 25/11/2009.
10. Commissione Europa, Decisione n. 2001/681/CE del 07/09/2001.
11. Commissione Europea, Raccomandazione n. 2003/361/CE del 06/05/2003.

¹⁸ FORUM EMA 2015 "Proposte di azioni ed esiti dell'evento". <http://www.isprambiente.gov.it/it/certificazioni/emas>.

12. European Commission, Update on EMAS evaluation. In Proceedings of the Meeting of EMAS Committee, Frankfurt, Germany, 12 November 2015, presentation.
13. Daniel Weiss, Recent Developments in the applications of EMAS based on a survey carried out by Adelphi and Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa. In Proceedings of Meeting of EMAS Committee, Frankfurt, Germany, 12 November 2015, presentation.
14. Comitato per l'Ecolabel e l'Ecoaudit Sezione EMAS, FORUM EMAS 2015 "Proposte di azioni ed esiti dell'evento". Disponibile online: <http://www.isprambiente.gov.it/it/certificazioni/emas>. (Data di consultazione 11/03/2016).
15. Sito ISPRA – Certificazioni. Disponibile online <http://www.isprambiente.gov.it/it/certificazioni>. (Data di consultazione 11/03/2016).
16. Sito Accredia. Disponibile online <https://www.accredia.it> (Data di consultazione 11/03/2016).
17. Sito ISO: Disponibile online <http://www.iso.org> (Data di consultazione 11/03/2016).