

LE CERTIFICAZIONI AMBIENTALI E LA RESPONSABILITÀ SOCIALE DEL TERRITORIO

Mariastefania De Rosa
Dottore di ricerca in Diritto Amministrativo

Sommario

Premessa metodologica

1. La responsabilità sociale di impresa (*Corporate Social Responsibility, CSR*)

1.1. Contesto europeo

1.2. *Focus* nazionale

2. Le ISO 14001 e la *International Standardization Organization*

2.1. La natura giuridica delle norme

2.2. I requisiti del sistema di gestione ambientale e l'iter verso la certificazione del SGA

3. L'Emas e l'Ecolabel

3.1 Considerazioni introduttive

3.2. Il sistema comunitario di ecogestione ed *audit*

3.3. Verificatori ambientali e sistema di accreditamento

3.4. Convalida della dichiarazione ambientale e registrazione dell'organizzazione

3.5. Il marchio di qualità ecologica dell'Unione Europea: Ecolabel

3.5.1. Premessa

3.5.2. Ambito di applicazione e procedimento di assegnazione

4. La certificazione forestale

Conclusioni

La progressiva espansione dell'uso di certificazioni "private" come strumenti di produzione di "affidamenti" pubblici ai fini di facilitare gli scambi, realizzare una maggiore sicurezza nella trama delle relazioni sociali o anche perseguire taluni interessi pubblici rilevanti è un fenomeno oramai conosciuto. Le sue dimensioni, così come la molteplicità di forme e dei livelli (nazionale, europeo e globale) in cui si manifesta il fenomeno coinvolgono questioni nodali: il diffondersi di spazi giuridici ultranazionali e del contesto globale, meno affollato di funzioni e poteri amministrativi; la crisi del modo di intendere il rapporto pubblico-privato; la frammentazione del ruolo dello Stato in concorrenza con altri regolatori statali o extrastatali; la presenza di una rete di organismi di natura privatistica; la responsabilità dei certificatori verso i terzi; il rapporto circolare tra definizione degli standards e verifica del loro rispetto.

*Anche nel settore ambientale sono presenti numerosi organismi di certificazione finalizzati alla riduzione dell'impatto ambientale delle attività, senza trascurare l'obiettivo di conseguire un vantaggio competitivo. Tale attività rientra negli scopi della responsabilità sociale d'impresa (o *Corporate Social Responsibility, CSR*) e, in particolare, nella strategia della responsabilità sociale del territorio. Gli interessi sono i più disparati: l'efficienza produttiva*

dell'organizzazione, la riduzione dei costi e la minimizzazione del rischio di sanzioni per l'inosservanza della normativa ambientale, evitare il prodursi di danni ambientali, godere di una serie di benefici per l'accesso ai finanziamenti, rapporti semplificati con la p.a. e credibilità sul mercato.

Lo standard ISO 14001 è la normativa tecnica che individua i requisiti per la realizzazione di un sistema di gestione ambientale (c.d. S.G.A.) di standardizzazione delle attività. Le tappe di realizzazione del S.G.A. sono: la politica ambientale; l'attività di pianificazione; l'attuazione del sistema di gestione ambientale; le azioni di verifica e di controllo; la valutazione del soggetto certificatore. ECOLABEL comprende misure ambientali su base volontaria o consensuale basate principalmente sulle etichettature ecologiche (marchio di qualità ecologica), che garantiscono migliori informazioni sui prodotti in termini di impatto ambientale. La valutazione della performance ecologica del prodotto investe l'intero ciclo di vita del medesimo (il procedimento di Life Cycle Assessment). Il procedimento per l'assegnazione del marchio si articola nelle seguenti fasi: inoltrare di un'istanza all'Unità per la Qualità Ecologica dei prodotti dell'APAT; domanda di assegnazione al Comitato-Sezione Ecolabel; effettuazione di prove e verifiche da parte di strutture accreditate; notificazione del procedimento presso la Commissione europea. Con l'acronimo EMAS, invece, viene individuato un sistema comunitario di ecogestione e audit al quale le organizzazioni possono aderire volontariamente con l'obiettivo di un miglioramento continuo delle proprie prestazioni ambientali. La procedura per l'accreditamento dell'organizzazione è la seguente: l'elaborazione di una politica ambientale; l'analisi ambientale iniziale; l'elaborazione di un S.G.A.; le attività di audit interno; la dichiarazione ambientale e la sua convalida da parte di un verificatore; la registrazione da parte dell'organismo competente dello Stato membro in cui è situata l'organizzazione.

It is known that certifications from private parts are often used as the substitutes for the formal public endorsement in order to make trade or social relations easier. This phenomenon shows different dimensions (national, European and global) and it involves some essential issues: the spread of transnational legal spaces, the crisis of relations between public-private powers, the competition between the State as the central lawmaker and independent authorities, the accountability of certification's authorities, the relations between standards' production and standards' auditing, and so on.

Also in the environmental protection sector there are a lot of certification's bodies to reduce the environmental impact of industrial activities and to pursue competitive advantages. This is the goal of the Corporate Social Responsibility (C.S.A.) and, particularly, this is the Territorial Social Responsibility's strategy for pursuing various interests: the increase of the productive effectiveness of organization, the price reduction and the decrease in the enforcement of disciplinary measures, the tax relief, the credibility of the market.

The Standard ISO 14001 are technical regulations establishing the requirements needed to run the system's environmental management (c.d. S.G.A.) for the standardization of the activity, taking the following steps: environmental politics, company planning, S.G.A.'s accomplishment, inspections, valuation by certification's body. Ecolabel implies voluntary environmental measures (marks of the ecological quality) to spread the

information about products. There is a Life Cycle Assessment to carry out some steps: petition to APAT, tests and checks by accreditation's body, notification of procedure to the European Commission. Emas is a European voluntary system to implement the eco-management. The steps to accredit organizations are: environmental politics, elaboration of S.G.A., audit's activity, confirmation of environmental, declaration and final registration by national authority.

Premessa metodologica

La progressiva espansione dell'uso di certificazioni private come strumenti di produzione di affidamenti pubblici al fine di facilitare gli scambi, realizzare una maggiore sicurezza nella trama delle relazioni sociali o anche perseguire taluni interessi pubblici rilevanti è un fenomeno ormai conosciuto in tutti i paesi sviluppati. Le sue dimensioni, così come la molteplicità di forme e dei livelli (nazionale, europeo e globale) in cui si manifesta sono tali da alimentare un ricco dibattito che interessa, sotto differenti angoli visuali, tutte le scienze sociali. Sono coinvolte, infatti, questioni nodali come: le esigenze di controllo e verificabilità di attività, organizzazioni o prodotti che nascono dall'affermarsi della società aperta, del mercato globale e degli spazi giuridici ultranazionali.

Per la scienza giuridica, in particolare, si apre un terreno di indagine interessante sia perché le certificazioni in questione soddisfano esigenze di certezza dei rapporti che tradizionalmente sono state soddisfatte dai pubblici poteri, sia perché le certificazioni offerte da soggetti privati assumono spesso un rilievo pubblicistico, per via del rinvio che i legislatori e le amministrazioni fanno a esse in varie forme. In effetti, quelle che nascono come certificazioni private assumono spesso una dimensione istituzionale e sono sottoposte a discipline pubblicistiche (soprattutto in ambito nazionale) o governate da regimi ibridi pubblico-privato. Il tema, inoltre, consente di valutare il rapporto circolare tra definizione degli *standards* e verifica del loro rispetto, che si riproduce nel settore privato come in quello pubblico.

Gli elementi di maggiore criticità sono: la dimensione ultrastatale dei processi di istituzionalizzazione della fiducia in quanto consustanziali alla dimensione dei mercati, che per effetto della globalizzazione non coincidono più con i confini statali; la frammentazione del ruolo dello Stato in concorrenza con altri regolatori statali o extrastatali; la presenza di una rete di organismi di natura privatistica; il ruolo della tecnica e del sapere specializzato; la responsabilità dei certificatori verso i terzi; la centralità del controllo dei processi di produzione delle informazioni qualificate, etc.

Anche nel settore ambientale sono presenti numerosi organismi di certificazione e lo strumento della certificazione

viene finalizzato alla tutela dell'ambiente, alla riduzione dell'impatto ambientale di numerose attività e quindi ad un sistema in cui le istanze economiche sono coniugate con le attenzioni sociali e ambientali, nell'ottica dello sviluppo sostenibile e di un sensibile ridimensionamento dei potenziali danni all'ecosistema, senza trascurare l'obiettivo di conseguire un vantaggio competitivo e di massimizzazione degli utili di lungo periodo.

Tale attività rientra negli scopi della responsabilità sociale d'impresa (o *Corporate Social Responsibility*, CSR) e, in particolare, nella strategia della responsabilità sociale del territorio. Quest'ultima rappresenta una nuova declinazione della responsabilità sociale. Essa è particolarmente indirizzata e calzante per la realtà italiana a causa della composizione territoriale (piccole-medie imprese, tendenzialmente raggruppate in distretti industriali collegati in forma reticolare). La strategia della CSR per stimolare le imprese ad assumere comportamenti responsabili viene ora calata in un nuovo contesto dove il soggetto promotore è tutta la comunità e tutto il territorio nel quale vivono e operano i diversi portatori di interesse. Il passaggio da una responsabilità singola e/o individuale ad una responsabilità collettiva ha l'obiettivo di accompagnare le istituzioni, le organizzazioni (pubbliche e private; *profit* e non *profit*) e i soggetti individuali in un percorso di costruzione condivisa, dove le giuste istanze economiche vanno coniugate con le attenzioni sociali e ambientali nell'ottica dello sviluppo sostenibile. La CSR Territoriale ha come scopo, quindi, quello di migliorare la qualità della vita della comunità impegnando una pluralità di soggetti. In questo contesto gli strumenti di certificazione si pongono come strumenti primari per la realizzazione di questi obiettivi.

Scopo del lavoro di ricerca vuole essere, appunto, quello di analizzare la molteplicità di strumenti preposti alla certificazione ambientale e i loro effetti in tema di responsabilità sociale d'impresa e, in particolare, di responsabilità sociale del territorio.

Il lavoro si articola in tre parti aventi ad oggetto l'analisi dei principali strumenti certificativi ambientali: lo Standard ISO (*International Standardization Organization*) 14001, l'EMAS (*Eco-management and audit scheme*) e l'ECOLABEL, ossia strumenti "volontari" per la tutela dell'ambiente.

Lo standard ISO 14001 è la normativa tecnica che individua i requisiti qualificanti per la progettazione e realizzazione, all'interno di un'organizzazione, di un sistema di gestione ambientale (c.d. S.G.A.) utilizzata per sviluppare ed attuare la propria politica ambientale e gestire i propri aspetti ambientali, al fine di standardizzare le attività di gestione ambientale e consentire di individuare e conoscere in qualsiasi momento le prestazioni ambientali nonché legali. Le tappe di realizzazione del S.G.A. sono: la politica ambientale; l'attività di pianificazione; l'attuazione e il funzionamento del sistema di gestione ambientale; le azioni di verifica e di controllo; il riesame della direzione; la valutazione del soggetto certificatore. Con l'acronimo EMAS, invece, viene individuato un sistema comunitario di ecogestione e *audit* al quale le organizzazioni possono aderire volontariamente con l'obiettivo di un miglioramento continuo delle proprie prestazioni ambientali. I momenti caratterizzanti la procedura per l'accreditamento dell'organizzazione sono: l'elaborazione di una politica ambientale; l'analisi ambientale iniziale; l'elaborazione di un Sistema di Gestione Ambientale; le attività di *audit* interno; la dichiarazione ambientale e la sua convalida da parte di un verificatore accreditato e indipendente; la registrazione da parte dell'organismo competente dello Stato membro in cui è situata l'organizzazione. ECOLABEL comprende misure ambientali su base volontaria o consensuale basate principalmente sulle etichettature ecologiche (marchio di qualità ecologica UNI EN ISO 14021), che garantiscono i singoli consumatori, le imprese e gli enti pubblici nel loro ruolo di acquirenti attraverso la fruizione di migliori informazioni sui prodotti in termini di impatto ambientale per raggiungere modelli di consumo sostenibile, che consentano ai consumatori di comparare le prestazioni ambientali di prodotti dello stesso tipo. La valutazione della performance ecologica del prodotto investe l'intero ciclo di vita del medesimo (il procedimento di *Life Cycle Assessment*): la fase di preproduzione; la produzione vera e propria; i modi di imballaggio e distribuzione; le modalità di utilizzo; le possibilità di riutilizzo, riciclaggio e smaltimento. Anche in questo settore è necessario seguire un determinato procedimento per l'assegnazione del marchio comunitario di qualità ecologica: inoltre di un'istanza all'Unità per la Qualità Ecologica dei prodotti dell'APAT, che cura l'istruttoria tecnico-

amministrativa; successivo inoltramento delle domande di assegnazione al Comitato-Sezione Ecolabel; effettuazione di prove e verifiche da parte di strutture accreditate in forza delle norme della serie EN 45000 (laboratori accreditati); la notificazione della decisione presso la Commissione europea.

Qualche cenno è, infine, dedicato alle certificazioni forestali. Esse rappresentano un sistema per promuovere la gestione sostenibile delle foreste ovvero una modalità di amministrazione e di uso dei territori forestali che, non recando danno ad altri ecosistemi, permette di assicurare la biodiversità, la produttività, la rigenerazione, la vitalità, nonché potenziali funzioni ambientali, economiche e sociali, a livello locale, nazionale e globale.

1.La responsabilità sociale d'impresa (*Corporate Social Responsibility, CSR*)

1.1.Contexto europeo

Nel quadro della strategia dello sviluppo sostenibile, approvata dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE (1) e ribadita dal vertice di Göteborg (2), l'Unione europea include le pratiche socialmente responsabili tra gli strumenti strategici utili al perseguimento ed alla realizzazione degli obiettivi prefissati dalle politiche europee.

Ripercorrendo la storia delle politiche comunitarie in materia di responsabilità sociale delle imprese, si può individuare già nel Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità europea, la fonte originaria da cui discende l'azione europea in materia. Un posto di primo piano assume il Libro Bianco in cui, di fronte alla crisi occupazionale, si proponeva ai Paesi membri di costruire una nuova economia aperta, decentrata, competitiva e solidale (3). In questo modo la Commissione europea individuava il suo punto di forza per il potenziamento dell'occupazione non solo

(1) Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea, G.U.C.E. n. 364 C del 18/12/2000, 1-22.

(2) Conclusioni del Consiglio europeo di Göteborg del 15-16 giugno 2001, Boll. UE, n. 2, 2002, 58-59.

(3) *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*. Libro bianco, COM n. 700 del 5/12/1993.

nella crescita del capitale umano ma anche nello sviluppo del senso di responsabilità collettiva di ognuno. Facendo seguito alla strategia individuata dal Libro Bianco, il Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 ha posto per l'Europa l'obiettivo di "diventare l'economia della conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo, capace di una crescita economica sostenibile accompagnata da un miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione e da una maggiore coesione sociale" (4). Il Consiglio si rivolgeva per la prima volta al senso di responsabilità sociale delle imprese (RSI) con particolare riguardo allo sviluppo di buone pratiche, il *life-long learning*, l'organizzazione del lavoro, le pari opportunità, l'inclusione sociale e lo sviluppo sostenibile.

Pochi mesi dopo, nel giugno 2000, l'Agenda sociale europea (5) sottolineò l'importanza della responsabilità sociale misurandone il peso in termini di conseguenze sociali e occupazionali dell'integrazione economica e di adattamento delle condizioni di lavoro alla *new economy*.

È però con il Libro Verde del luglio del 2001 (6) che la Commissione europea avvia il vero e proprio dibattito sulla responsabilità sociale delle imprese. Il documento definisce la responsabilità sociale come l'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate. Si individua così il campo di applicazione della responsabilità sociale tanto dal punto di vista della dimensione interna - gestione delle risorse umane, tutela di salute e sicurezza, adattamento alle trasformazioni nelle ristrutturazioni aziendali e gestione degli effetti sull'ambiente - quanto di quella esterna - rapporti con le comunità locali, costruzione di *partnership* commerciali, rapporti con fornitori e consumatori, rispetto dei diritti umani nella catena di fornitura e preoccupazioni ambientali a livello planetario.

L'obiettivo previsto dalla Commissione europea in quella sede era duplice, lanciare il dibattito sul concetto di

(4) Conclusioni del Consiglio europeo straordinario di Lisbona del 23-24 marzo 2000, Boll. UE, n. 3, 2000, 1.

(5) Agenda sociale europea approvata dal Consiglio europeo di Nizza del 7, 8 e 9 dicembre 2000, G.U.C.E. n. 157 C del 30/05/2001, 4-12.

(6) Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese, Libro Verde, COM 366 del 18/7/2001.

responsabilità sociale delle imprese e definire le modalità di costituzione di un partenariato inteso a favorire lo sviluppo di una struttura europea di promozione di tale concetto. Secondo questa logica la RSI poteva servire inoltre a rafforzare la strategia europea per uno sviluppo sostenibile.

La Commissione proponeva perciò di basare la strategia di promozione della RSI su alcune caratteristiche fondamentali: un comportamento socialmente responsabile perché, al di là delle prescrizioni legali, le imprese assumessero volontariamente tale impegno in quanto ritenuto di interesse sul lungo periodo; la garanzia di uno sviluppo sostenibile: ossia nelle proprie attività le imprese avrebbero dovuto tener conto anche delle ripercussioni economiche, sociali ed ambientali; la responsabilità sociale come elemento correlato con il tipo di gestione stessa delle imprese.

A seguito della pubblicazione del Libro Verde anche tutti gli altri organismi europei hanno inviato il proprio contributo sul tema della responsabilità sociale. Con una risoluzione del dicembre 2001 (7), il Consiglio dell'Unione europea ha dato mandato alla Commissione di valorizzare le conclusioni raggiunte nelle discussioni portate avanti negli Stati membri sul tema e di avviare una serie di consultazioni sia a livello nazionale che europeo al fine di raccogliere il maggior numero di contributi possibili fra i partner sociali.

Di conseguenza, il Parlamento europeo ha redatto la proposta di risoluzione sul Libro Verde (8), risultato di una consultazione che ha visto i contributi di diverse Commissioni interne (Pari Opportunità, Impresa, Giustizia, Ambiente, Sanità, Politica dei consumatori). Lo stesso ha, inoltre, proposto una regolamentazione della responsabilità sociale delle imprese con la sua integrazione in tutte le politiche europee. Tra gli strumenti proposti dal Parlamento è significativa la creazione di un organismo di consultazione, il Foro Europeo per la RSI pensato come luogo di dialogo tra le parti interessate (*stakeholders*) e strumento per la standardizzazione delle pratiche esistenti (codici di condotta, bilanci sociali).

(7) *Ris. del Consiglio dell'UE sul seguito da dare al Libro verde sulla responsabilità sociale delle imprese*, G.U.C.E. n. 86 C del 10/04/2002, 3- 4.

(8) *Ris. del Parlamento europeo sul Libro verde della Commissione. Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, COM 366 - C5-0161/2002 - 2002/2069(COS)), G.U.U.E. n. 187 E del 07/08/2003 180-188.

A seguito di tali iniziative, il Comitato delle Regioni (9) ha indicato la responsabilità sociale come un tema da integrare in molte politiche e programmi dell'UE già esistenti e ha raccomandato inoltre di adottare iniziative di sostegno finanziario alle imprese per accelerare il processo di adozione della RSI.

La questione della responsabilità sociale si fonda per altro su problematiche di carattere globale e necessita perciò di norme e strumenti riconosciuti su scala mondiale. E' per questo che la Commissione europea nella sua comunicazione "*Promuovere le norme fondamentali del lavoro e migliorare la governance sociale nel contesto della globalizzazione*" (10) ha sottolineato, da un lato la necessità di rispettare le norme fondamentali del lavoro rilevandone il carattere universale, dall'altro ha rilevato la necessità che i codici di condotta includano le convenzioni fondamentali dell'OIL (Organizzazione internazionale del lavoro). L'Unione europea può, pertanto, tramite la sua azione facilitare la convergenza degli strumenti utilizzati per assicurare il corretto funzionamento del mercato interno e vigilare affinché siano garantite condizioni eque. L'azione comunitaria si basa perciò sui principi fondamentali fissati nel quadro di accordi internazionali e si uniforma interamente al principio della sussidiarietà.

La Commissione propone, di conseguenza, di sviluppare la sua strategia di promozione della RSI a partire da una serie di principi, quali: il riconoscimento della sua natura volontaria, la necessità di rendere le pratiche socialmente responsabili credibili e trasparenti, la focalizzazione su attività in cui l'intervento della Comunità sia in grado di apportare un valore aggiunto. È inoltre considerato fondamentale tener conto degli interessi dei consumatori e appoggiare gli accordi e gli strumenti internazionali esistenti, come avviene per le già citate norme fondamentali sul lavoro dell'OIL e i principi direttivi dell'OCSE

(9) *Parere del Comitato delle regioni in merito al Libro verde. Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, G.U.C.E. n. 192 C del 12/08/2002, 1-5. *Parere del Comitato economico e sociale sul tema Libro verde. Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese* (COM 366 def.), G.U.C.E. n. 125 C del 27/05/2002, 44-55.

(10) Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale. *Promozione delle norme fondamentali del lavoro e miglioramento della governance sociale nel quadro della globalizzazione*, COM n. 416, 2001 def. (non pubblicato in G.U.C.E.).

(Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) destinati alle imprese multinazionali, rispettandone le decisioni.

Accanto al rispetto dei principi dettati da organismi internazionali, la Commissione ha indicato una serie di azioni volte a sostenere le buone pratiche e il miglioramento della conoscenza del concetto di responsabilità sociale. Tali azioni sono riassumibili come segue. a) Aumentare lo scambio delle migliori pratiche tra imprese e tra Stati membri: le imprese stesse considerano fondamentale scambiare le rispettive esperienze e le migliori pratiche in materia di RSI. È quindi necessario migliorare i forum esistenti grazie alla creazione di reti e ad un miglior coordinamento. Quanto detto è valido anche per gli Stati membri che hanno elaborato politiche in materia di RSI differenti e che riflettono le loro tradizioni divergenti. b) Sostenere le capacità di gestione della RSI significa integrare i principi della RSI nell'insegnamento e nella formazione in materia di gestione delle imprese. Inoltre, i Fondi strutturali ed in particolare il Fondo sociale europeo devono essere utilizzati per promuovere la RSI nella formazione destinata al personale. c) Incoraggiare le PMI ad adottare strategie di RSI: anche se il concetto di RSI è stato elaborato soprattutto per le grandi imprese, occorre tenere conto delle PMI. I principali problemi delle PMI in questo campo sono l'insufficiente sensibilizzazione e la limitazione delle risorse e per questo è necessario studiare le specificità della strategia RSI delle PMI, promuovere lo scambio e la diffusione delle migliori pratiche, promuoverne le associazioni e le organizzazioni che le assistono in materia. d) Rafforzare la trasparenza delle pratiche e gli strumenti di RSI: la trasparenza facilita lo scambio delle migliori pratiche contribuendo così al miglioramento delle buone pratiche. Inoltre aiuta le imprese a valutare i risultati ottenuti. È perciò auspicabile un aumento della trasparenza nei codici di condotta (diritti dei lavoratori, diritti dell'uomo, tutela dell'ambiente), nelle norme di gestione (integrare gli aspetti sociali ed ambientali nelle attività quotidiane delle imprese), nella misurazione delle prestazioni, nei marchi (diritto dei consumatori all'informazione sui prodotti tramite l'etichettatura), nell'investimento socialmente responsabile. e) Creare un forum plurilaterale a livello comunitario. La Commissione europea, infatti, ha proposto l'istituzione di un forum plurilaterale sulla RSI il cui obiettivo è lo scambio d'esperienze, il ravvicinamento delle

iniziative esistenti all'interno dell'Unione europea e l'individuazione di settori in cui un'azione a livello comunitario può essere appropriata. f) Integrare la RSI nelle altre politiche comunitarie: la Commissione, a tal proposito, promuove l'integrazione dei principi della RSI nelle politiche europee, in particolare: nelle politiche dell'occupazione e degli affari sociali, quale educazione, formazione nel corso di tutta la vita, parità di opportunità; nella politica dell'impresa, attraverso un approccio equilibrato che massimizzi le sinergie tra i suoi componenti economici, sociali e ambientali; nella politica dell'ambiente, con una valutazione costante dei risultati ambientali la considerazione degli aspetti ambientali nelle relazioni annuali delle imprese, il contributo allo sviluppo dell'ecotecnologia più rispettosa dell'ambiente; nella politica dei consumatori che sono sempre più sensibili alle esigenze ambientali e sociali; nella politica degli appalti pubblici, perché gli acquirenti tengono sempre più in conto gli aspetti sociali e ambientali; nelle politiche estere, nella politica dello sviluppo, nella politica commerciale, traendo profitto da diversi collegamenti con i paesi nel mondo attraverso la stipula di accordi politici e commerciali per far rispettare le norme internazionali in campo sociale, ambientale e concernenti i diritti dell'uomo; nelle amministrazioni pubbliche, integrando i principi della RSI nella loro gestione al fine di promuovere il concetto di RSI nell'ambito dei suoi servizi.

Nell'ottobre 2002 la Commissione ha aperto il *Multistakeholder Forum*, con l'obiettivo di "*accrescere il livello di conoscenza della RSI, e facilitare il dialogo tra business-community, sindacati, organizzazioni della società civile*". Obiettivi del *Multistakeholder Forum* sono quelli di: migliorare la conoscenza delle relazioni tra responsabilità sociale, sviluppo sostenibile e conseguente impatto su competitività, coesione sociale e protezione dell'ambiente, con particolare riguardo alle piccole-medie imprese; valutare l'opportunità di un approccio comunitario al tema della responsabilità sociale delle imprese, tenendo presente le esperienze già realizzate in Europa e le iniziative internazionali.

Nel giugno 2004 il Forum ha ultimato i suoi lavori e pubblicato un Report finale (11) in cui vengono sottolineati

(11) European Multi-stakeholder Forum, Social Responsibility Final results & recommendations. Final report, 2004.

alcuni elementi che dovrebbero essere contenuti in tutti gli strumenti di responsabilità sociale sui quali è stata raggiunta un'intesa di tutti i partecipanti, quali: l'attenzione alla catena di fornitura, l'inserimento della responsabilità sociale nel *core business*, il coinvolgimento dei manager, una comunicazione chiara e trasparente sui benefici della RS. Il Forum ha raccomandato, inoltre, alla Commissione l'accrescimento delle competenze dei soggetti "*catalizzatori*" come i consulenti d'impresa, le associazioni dei consumatori, gli investitori, i sindacati, i media rispetto alla necessità di aumentare la consapevolezza e diffondere la conoscenza della RSI, ad esempio attraverso la realizzazione di indagini conoscitive. Il documento ricorda inoltre come le autorità locali debbano assicurare le condizioni per lo sviluppo della RSI ed il successo delle imprese che le praticano. Più in generale ricorda come gli enti pubblici debbano considerare in maniera responsabile ed efficace l'uso dei fondi rispetto agli obiettivi di natura sociale e ambientale.

Per il periodo 2005-2010 la Commissione europea ha lanciato la nuova Agenda sociale (12) che costituisce la dimensione della politica sociale della nuova strategia di Lisbona orientata alla strategia della crescita e del lavoro. Tra gli obiettivi che la Commissione si propone c'è il raggiungimento del pieno impiego e una società più coesa con uguali opportunità per tutti, obiettivi raggiungibili anche attraverso il rafforzamento del principio della responsabilità sociale delle imprese.

1.2. Focus nazionale

Per quanto attiene al contesto nazionale, il dibattito sulla RSI nasce in Italia negli ultimi anni in risposta ai paradigmi di produzione e di consumo che si vanno implementando nella nostra società e che, in tempi di globalizzazione dei processi produttivi, vedono lo sradicamento dell'impresa dal territorio di riferimento ed un'accresciuta esigenza per le stesse di rendere visibile il proprio modo di agire.

La RSI contribuisce alla creazione di valore ed è quindi in grado di generare un vantaggio competitivo per l'azienda. Essa non è da considerarsi come un costo ma come un elemento che,

(12) *Comunicazione della Commissione CE sull'Agenda sociale; COM (33), 2005 def., G.U.U.E. n. 64 C del 16-03-2005, 2.*

se integrato nella *governance* aziendale, condiziona positivamente la *performance* dell'impresa e la sua competitività, migliorandone le prospettive di sviluppo duraturo e diminuendo il profilo di rischio (13).

Le principali funzioni di un'impresa consistono nel creare valore tramite la produzione di beni e servizi che la società richiede, generando al contempo profitti per i suoi titolari e azionisti nonché ricchezza per la società, in particolare tramite un processo continuo di creazione di posti di lavoro. Le imprese sono coscienti della possibilità di contribuire allo sviluppo sostenibile gestendo le loro operazioni in modo tale da rafforzare la crescita economica e la competitività senza arrecare danno all'ambiente, senza fuggire dalle proprie responsabilità sociali e senza trascurare gli interessi dei consumatori. In tale contesto, un numero crescente di imprese ha fatto proprio il concetto di responsabilità: adottando un comportamento socialmente responsabile al di là delle prescrizioni legali; tenendo conto delle ripercussioni economiche, sociali ed ambientali nelle proprie attività; considerando la responsabilità sociale non come un elemento "addizionale" alle attività fondamentali, bensì correlato con il tipo di gestione stessa delle imprese.

Le imprese partecipano alla RSI mediante l'adozione di bilanci, rapporti sociali, ambientali, di sostenibilità, ovvero attraverso la rendicontazione delle prestazioni di RSI che hanno avviato in maniera spontanea. Molto diffusa è anche l'adozione di sistemi di gestione socialmente responsabili - gestione dell'ambiente, delle risorse umane, dei fornitori, della sicurezza delle informazioni - e di forme di certificazione da parte di soggetti terzi (14) (su cui ci si soffermerà nel prosieguo della trattazione). In questo ambito si possono comprendere anche i marchi di compatibilità ambientale e i marchi di qualità

(13) *Comunicazione della Commissione CE relativa alla Responsabilità sociale* (COM 2002 n. 347 def.), G.U.C.E. n. 364 C del 18/12/2003, 3-4.

(14) Le principali certificazioni ambientali sono due: la Iso 14001 e la Emas. La ISO 14001 è uno standard internazionale volontario che fornisce un quadro di riferimento per la protezione dell'ambiente e la prevenzione dell'inquinamento. L'obiettivo è quello di consentire all'impresa di minimizzare l'impatto ambientale esercitato dalla propria attività. Il rispetto delle condizioni è sottoposto alla verifica di un ente esterno indipendente. L'Emas è un regolamento valido a livello europeo, ad adesione volontaria, che prevede l'introduzione di sistemi di gestione ambientale, la valutazione periodica o sistematica (audit) della loro efficacia, l'informazione al pubblico.

ecologica; altre esperienze si contano in ambito finanziario, come i fondi d'investimento etici (15), *rating*.

In particolare, il bilancio sociale, strumento base della RSI, in Italia a differenza di altri paesi europei, è ancora una scelta volontaria e non un obbligo di legge. Il bilancio sociale è un documento pubblico, redatto periodicamente e rivolto agli interlocutori sociali che, direttamente o indirettamente, sono coinvolti nell'esercizio dell'attività d'impresa. Destinatari del bilancio sociale sono, quindi, tutti i portatori d'interesse e la collettività in generale. Le informazioni sui risultati sociali contribuiscono a fornire e diffondere una reputazione sull'impresa in grado di favorire il dialogo con tutti gli *stakeholder*. Con questo termine ci si riferisce a un individuo, una comunità o un'organizzazione che influisce, direttamente o indirettamente, sulle operazioni di un'impresa o ne subisce le ripercussioni. Gli *stakeholder* sono quindi tutti coloro che hanno un interesse nell'attività dell'impresa e grazie ai quali si garantisce un miglior funzionamento. L'impresa, infatti, è inserita in una rete di interazioni e rapporti di scambio con molteplici interlocutori sociali in grado di influenzarne in senso positivo o negativo le sorti: solo un'attenta gestione di questo sistema di relazioni consente all'azienda di ottenere le risorse e i contributi essenziali per la continuazione nel tempo dell'attività e la realizzazione delle sue finalità.

L'impegno etico e sociale di un'impresa oltre ad essere testimoniato dal proprio bilancio sociale o dal proprio Codice etico (16) può anche essere certificato da uno *standard* internazionale di certificazione è denominato SA 8000. Tale norma nasce dal CEPAA (*Council of Economical Priorities*

(15) Fondi integrativi etici: si tratta di fondi che investono in imprese socialmente responsabili. SA 8000: la norma rappresenta il primo standard internazionale in tema di responsabilità sociale d'impresa e serve a fornire una garanzia sull'origine etica di prodotti e servizi. Lo standard rimanda ai principali documenti internazionali in tema di diritti umani e dei lavoratori, comporta il rispetto di una serie di requisiti minimi e prevede che la loro applicazione sia verificata e certificata da un organismo esterno indipendente

(16) Il codice etico è un documento elaborato su base volontaria che esprime gli impegni che l'azienda assume verso gli interlocutori interni ed esterni su alcuni interessi fondamentali che possono riguardare la qualità del servizio o del prodotto, la tutela della salute dell'ambiente o della persona. Attraverso il codice etico l'impresa può orientare il proprio comportamento su questioni ambientali, sociali ed economiche.

Accreditation Agency), istituto statunitense fondato per fornire agli investitori ed ai consumatori strumenti informativi per analizzare le performance sociali delle aziende. In particolare, SA 8000 riguarda il rispetto dei diritti umani, il rispetto dei diritti dei lavoratori, la tutela contro lo sfruttamento dei minori, le garanzie di sicurezza e salubrità sul posto di lavoro.

In Italia, per ragioni storiche derivanti dall'importanza del movimento cooperativo e strutturali data la prevalenza delle PMI, la sensibilità verso il contesto di relazioni sociali in cui le imprese sono inserite ha caratterizzato una parte significativa del sistema economico nazionale. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha avviato nel 2002 il Progetto CSR-SC (*Corporate Social Responsibility-Social Commitment*) (17) (18) finalizzato allo sviluppo e alla promozione della responsabilità sociale (19). Il progetto si basa su un approccio volontario alla RSI da parte delle imprese ed ha l'obiettivo di promuovere la cultura della responsabilità sociale all'interno del sistema socio-economico e di accrescere il loro grado di consapevolezza sullo sviluppo sostenibile. In questo modo, si vuole fornire una risposta alle istanze informative dei diversi *stakeholder* sulla RSI, perseguendo l'obiettivo della Commissione europea di individuare un linguaggio e un *framework* di riferimento comune.

Il progetto attribuisce importanza alla diffusione di comportamenti etici nelle imprese ma ciò che lo caratterizza è l'ampliamento di questa visione con la dimensione degli interventi nel sociale definita *social commitment* avente lo scopo di favorire la partecipazione attiva delle imprese al sostegno del sistema di *welfare* nazionale e locale secondo una moderna logica di integrazione pubblico-privato. In particolare, il ruolo del Governo è quello di identificare le aree d'intervento, gli ambiti che a livello nazionale e locale richiedono un'azione specifica e di orientare i finanziamenti su progetti prioritari. Le imprese possono aderire su base volontaria e contribuire al finanziamento delle politiche di *welfare*, mentre l'intervento nel sociale viene

(17) *Social Commitment* indica il coinvolgimento sociale, ovvero alla partecipazione attiva delle imprese al sostegno del sistema di *welfare* nazionale e locale secondo una moderna logica di integrazione pubblico - privato.

(18) Il *Corporate Social Responsibility-Social Commitment* è il progetto promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali finalizzato allo sviluppo e alla promozione della responsabilità sociale delle imprese.

(19) Si cfr. www.welfare.gov.it/csr_cd/html/index.html.

gestito direttamente dalle associazioni e dal volontariato. Obiettivo del Governo è quello di sviluppare i fondi integrativi etici, ovvero fondi che investono in imprese socialmente responsabili, realtà oggi molto più diffusa nei paesi del nord Europa, in particolare in Inghilterra. Lo *standard* proposto dal Ministero prevede un sistema articolato su due livelli: il primo livello, definito Livello CRS, di facile accesso e articolato sulla base di schemi già noti (ad esempio l'approccio ISO) ha la finalità esplicita di promuovere la cultura della responsabilità sociale; il secondo livello, definito Livello SC, prevede che l'impresa venga chiamata a cofinanziare progetti nel sociale per poter beneficiare di bonus fiscali e dell'accesso facilitato al mercato finanziario attraverso i fondi etici.

Per le imprese che intendono partecipare al sistema premiale è stato elaborato uno strumento facilmente fruibile, semplice e innovativo: il *Social Statement*. Si tratta di un dispositivo di autovalutazione delle prestazioni di responsabilità sociale e di supporto nella redazione di un *report* il cui obiettivo è garantire la trasparenza sulle *performance* in ambito di responsabilità sociale.

Infine, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nell'ambito degli impegni assunti durante la Terza Conferenza europea sulla CSR (tenuta a Venezia nel novembre 2003), ha istituito il Forum italiano *multi-stakeholder* per la *Corporate Social Responsibility* (CSR Forum). L'iniziativa ha lo scopo di incoraggiare la diffusione della CSR tra le imprese e le organizzazioni italiane attraverso: l'aumento del grado di consapevolezza sull'importanza della relazione tra CSR e sviluppo sostenibile; la facilitazione dello scambio di esperienze e *best practices*; la promozione della trasparenza e della convergenza delle pratiche e degli strumenti di CSR, con particolare attenzione alle esigenze delle piccole e medie imprese (PMI); la condivisione di esperienze di *partnership* tra le istituzioni, le imprese/organizzazioni e la società civile.

Nel prosieguo della trattazione sarà rivolta particolare attenzione alle certificazioni ambientali.

2. Le ISO 14001 e la *International Standardization Organization*

2.1. La natura giuridica delle norme

Lo *standard* ISO 14001, che è la normativa tecnica più rappresentativa della serie ISO 1400 elaborata dalla *International Standardization Organization* (20), individua e descrive i requisiti e gli elementi qualificanti per la progettazione e realizzazione all'interno di un'organizzazione di un "*sistema di gestione ambientale*" (c.d. SGA), che è tecnicamente quella parte del sistema di gestione di un'organizzazione utilizzata per sviluppare ed attuare la propria politica ambientale e gestire i propri aspetti ambientali. Così come esistono norme ISO sorte con l'intento di uniformare le caratteristiche dei prodotti e le modalità di realizzazione degli stessi, ne esistono numerose altre, quali la 14001, che mirano a standardizzare le attività gestionali. In particolare, con la 14001, la ISO ha cercato di uniformare la realizzazione dei sistemi di gestione ambientale attraverso l'indicazione di alcuni elementi cardine del sistema, i c.d. requisiti, e l'elaborazione di un metodo procedimentale per definire ed attuare un SGA.

L'oggetto di tale *standard* è la determinazione dei requisiti di un sistema di gestione ambientale per consentire ad un'organizzazione di sviluppare una politica e degli obiettivi che tengano conto degli obblighi giuridici previsti dalle normative ambientali.

Per quale motivo è opportuno tenere sotto controllo gli aspetti ambientali della propria organizzazione? Le esigenze sono le più disparate: il miglioramento dell'efficienza produttiva dell'organizzazione, la riduzione dei costi e la minimizzazione del rischio di sanzioni legate all'inosservanza della normativa ambientale cogente, la gestione dei rapporti tra l'organizzazione e i vari soggetti che, con interesse di parte guardano ad essa, come le comunità locali, le pubbliche amministrazioni, i dipendenti, i clienti, i *partner* commerciali. Questi ultimi, in particolare, quando rivestono connotati di parte contrattuale forte influenzano le scelte di un'organizzazione. In Italia, ad esempio, virtuose sollecitazioni rivolte da grandi imprese a *partner* medio-

(20) L'ISO è l'organizzazione internazionale di maggiore prestigio nel campo dell'elaborazione di norme tecniche concernenti la qualità, la sicurezza, le caratteristiche, le tipologie, le modalità d'uso di prodotti e servizi. Destinatari di tali norme sono solitamente le imprese che, per la realizzazione dei prodotti/servizi, si uniformano alle specifiche tecniche dettate dalla ISO.

piccoli presenti sul territorio italiano hanno favorito a cascata l'adozione di sistemi di gestione ambientale in numerose organizzazioni minori.

La ISO 14001 è definita con il termine norma o con quello, meno giuridico, di *standard*. A questo proposito, prendendo spunto dall'odierna pacifica distinzione tra specifica, norma e regola tecnica, riconosciuta anche dal diritto comunitario, si può affermare che la ISO 14001 ha natura giuridica di norma tecnica ovvero una specifica tecnica, approvata da un organismo riconosciuto, per applicazione ripetuta o continua, la cui osservanza non sia obbligatoria (21).

L'*International Standardization Organization* è un ente privato e le norme tecniche, come la 14001, da essa elaborate e pubblicate, hanno la caratteristica di non essere obbligatorie bensì ad adozione volontaria. Un'organizzazione, infatti, che decida di progettare e rendere operativo un sistema di gestione ambientale è libera di adeguarsi o meno alle prescrizioni della 14001 per intraprendere un percorso gestionale conforme agli *standard* ambientali da rispettare nella struttura organizzativa. È vero, però, che la possibilità di ottenere, da parte di un ente terzo indipendente, la certificazione del SGA e di dare a tale evento visibilità esterna rende maggiormente appetibile, per un'organizzazione, conformare il proprio sistema di gestione ambientale ai requisiti di *standard*.

La ISO 14001 è stata emanata nel 1996, prendendo le mosse dalle due normative esistenti che disciplinavano la gestione dell'ambiente all'interno di un'organizzazione: la BS 9900 e il regolamento europeo EMAS.

La normativa tecnica BS 9900, elaborata dal *British Standard Institute*, l'ente britannico di normazione tecnica, è il vero precursore della 14001. Il regolamento EMAS, invece, appartenente al novero degli strumenti volontari di natura economica in materia ambientale, è stato emanato nel 1993 per fornire regole per la gestione e la verifica degli aspetti ambientali. Esso disciplina sia la gestione degli aspetti ambientali che la

(21) Sui procedimenti e le modalità di produzione normativa tecnica di soggetti pubblici e privati, si v., *ex multis*: SALMONI, *Le norme tecniche*, Padova, 2001; CHITI, *La normalizzazione*, Milano, 2003; ANDREINI-CAIA-ELIAS-ROVERSI MONACO (a cura di), *La normativa tecnica industriale*, Bari, 1995; DE VALLES, *Norme giuridiche e norme tecniche*, in *Raccolta di scritti in onore di A.C. Jemolo*, Milano, 1963.

comunicazione al pubblico, attraverso la c.d. dichiarazione ambientale, delle *performance* ambientali dell'organizzazione. Se la BS 9900 era espressione del mondo delle imprese, il regolamento EMAS, al contrario, si presentava, da un punto di vista formale, con le caratteristiche proprie dell'atto normativo europeo, essendo perfino pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee. Tuttavia l'EMAS, come la ISO 14001, non ha mai presentato il carattere dell'obbligatorietà essendo le organizzazioni libere di aderirvi o meno. In casa ISO, all'epoca dell'emanazione della 14001, erano già presenti le norme della serie 9000, le quali avevano avuto una rapida diffusione internazionale nel settore dell'industria e del commercio (22). La ISO 14001 ha risentito, quindi, in qualche maniera, della forte influenza della ISO 9000 e tale influenza si è manifestata nella recente revisione del 2004 della 14001, promossa al fine di favorire una sempre maggiore corrispondenza ed integrazione fra le disposizioni esistenti in tali differenti *standard*. Può dirsi che la ISO 14001 sia stata pensata, *ab origine*, come la naturale prosecuzione della serie 9000 per far fronte, nelle attività gestionali di un'organizzazione, gli ulteriori impegni, quale quello nei riguardi dell'ambiente, connessi all'esistenza dei doveri di responsabilità sociale dell'impresa.

2.2. I requisiti del sistema di gestione ambientale e l'*iter* verso la certificazione del SGA

Per quanto riguarda i requisiti del sistema di gestione ambientale secondo lo *standard* ISO 14001, essi sono i seguenti: la politica ambientale, la pianificazione, l'attuazione e il funzionamento del sistema di gestione ambientale, le azioni di verifica e di controllo, il riesame della direzione.

Analizzando per gradi la creazione in un'organizzazione del sistema di gestione ambientale, va detto che lo *standard* ISO 14001 prevede, come primo passo verso la realizzazione di un sistema di gestione ambientale, la stesura del documento che dà avvio alle attività gestionali: la politica ambientale. Esso è un documento programmatico che esprime la volontà e l'impegno

(22) La serie 9000 detta regole e requisiti per progettare ed attuare, in un'organizzazione, un sistema di gestione diretto ad assicurare la qualità di prodotti o servizi.

degli organi di vertice di un'organizzazione, la c.d. alta direzione, di intraprendere attività gestionali al fine di tenere sotto controllo e, se possibile, migliorare i propri aspetti ambientali. Nella politica ambientale devono essere stabiliti con chiarezza sia gli obiettivi, ovvero le mete finali dell'attività gestionale, che i traguardi, ossia le mete intermedie. Nella pratica, la politica ambientale si presenta come un documento scarno, dai contenuti talvolta ambiziosi e troppo evasivi, e che non sempre riesce a manifestare all'esterno il *commitment* aziendale verso la gestione sostenibile dei propri aspetti ambientali.

Redatta la politica ambientale e comunicata al personale dipendente, la ISO 14001 prevede l'attività di pianificazione. Momento propedeutico alla pianificazione è l'immediata identificazione degli aspetti ambientali dell'organizzazione e, tra questi, di quelli significativi. Per aspetto ambientale si intende un elemento delle attività o dei prodotti o dei servizi di un'organizzazione che può interagire con l'ambiente, di cui l'organizzazione ha il controllo o su cui può esercitare una certa influenza. Esso va tenuto distinto da quello di impatto che è, invece, qualunque modificazione dell'ambiente, negativa o benefica, causata totalmente o parzialmente dagli aspetti ambientali di un'organizzazione. Aspetto e impatto stanno, quindi, tra loro, in un rapporto di causa ed effetto. Ciò che rileva è la capacità dell'organizzazione, in base a dei criteri dalla stessa stabiliti, di selezionare, fra i propri aspetti ambientali, quelli che determinano impatti ambientali significativi per qualità e dimensioni.

Per selezionare gli aspetti ambientali significativi, solitamente, le organizzazioni si avvalgono dello strumento dell'*“analisi ambientale iniziale”*. Si tratta di un'indagine approfondita sulle attività e sulle strutture dell'organizzazione che ha lo scopo di evidenziare, in maniera esaustiva, le interazioni con l'ambiente che caratterizzano la struttura e le attività di organizzazione. Identificati gli aspetti ambientali occorre identificare gli obblighi giuridici ambientali che incombono sull'organizzazione. La ISO 14001 li definisce prescrizioni legal: si tratta di individuare sia tutte le normative che prevedono obblighi giuridici a carico dell'organizzazione, che le prescrizioni contenute nei provvedimenti autorizzatori della p.a. rilasciati al termine dei procedimenti amministrativi che interessano aspetti ambientali (ad esempio, un'autorizzazione alle

emissioni in atmosfera oppure ad uno scarico idrico). Esistono, poi, altri obblighi giuridici, assunti convenzionalmente, i quali pure necessitano di essere monitorati e adempiuti. L'organizzazione deve, quindi, stabilire, attuare e mantenere attivi obiettivi e traguardi ambientali documentati che dovranno essere coerenti con quelli enunciati nella politica ambientale e dovrà, altresì, prevedere i tempi in cui tali traguardi dovranno essere raggiunti ovvero un programma ambientale.

Affinché il sistema di gestione ambientale possa funzionare, occorre che vengano scelti, tra le risorse umane disponibili, dei responsabili del sistema di gestione ambientale che devono essere in possesso sia delle competenze specialistiche che delle risorse finanziarie necessarie a darvi attuazione. Il funzionamento del sistema è fortemente legato all'attività di formazione del personale dipendente dall'azienda che interagisce quotidianamente con l'ambiente. La formazione deve essere continua e diretta a rendere i lavoratori consapevoli del ruolo che ciascuno riveste nel SGA (23).

La fase successiva è costituita dalle azioni di verifica e controllo della conformità alle disposizioni e dell'efficacia del sistema di gestione. Ciò passa attraverso la predisposizione di procedure dirette, da un lato, a misurare e sorvegliare le proprie operazioni e, dall'altro, a verificare periodicamente il rispetto degli obblighi giuridici. L'esito della verifica richiede che siano elaborate azioni correttive nel caso in cui emergano situazioni di non conformità dell'organizzazione a quanto prescritto dalle disposizioni della 14001. Utile appare, pertanto, effettuare delle verifiche secondo modalità formali e tempi prestabiliti.

Inoltre, poiché le organizzazioni che attuano un SGA sono solitamente dinamiche poiché esse si espandono, modificano le attività, acquisiscono nuovi siti produttivi, ciò richiede agli organi di direzione lo sforzo di riesaminare periodicamente tutto il sistema, così da modificare la politica ambientale, gli obiettivi o stabilire nuovi traguardi.

(23) Tuttavia, nelle organizzazioni ove il SGA è allestito non per reali finalità di gestione dell'ambiente, ma esclusivamente per conseguire il certificato rilasciato dall'ente terzo indipendente, non è raro scoprire che gran parte del personale dell'organizzazione è all'oscuro dell'esistenza di un SGA. La formazione, pertanto, segna sovente il confine tra un sistema di gestione perfetto sulla carta, ma inefficace ed un sistema che raggiunge gli obiettivi prefissi.

La ISO 14001, come de resto tutte le ISO, ripongono grande attenzione verso il ruolo della documentazione e del controllo sulla documentazione del sistema. La documentazione è il mezzo per dare memoria dei fatti e dei dati dell'organizzazione. Tuttavia, l'enfasi sulla rilevanza della documentazione in un SGA è uno dei punti più controversi dell'applicazione sul campo di siffatto *standard*. Il pericolo è, infatti, quello per cui l'elemento documentale possa soverchiare l'elemento sostanziale di un sistema di gestione che è, poi, il regolare funzionamento e la capacità del sistema di gestire efficacemente gli impatti dell'organizzazione sull'ambiente.

Per quanto riguarda l'*iter* verso la certificazione del SGA (24), un'organizzazione, preliminarmente, progetta e poi elabora ed attua al proprio interno un SGA nel rispetto delle prescrizioni enunciate nello *standard*. Sono stabiliti, quindi, gli obiettivi del sistema, le responsabilità, le procedure gestionali. Una volta realizzato, il SGA viene rodato, messo in funzione e, successivamente, riesaminato dalla stessa organizzazione, così da verificare le aree di miglioramento.

L'organizzazione è pronta per sottoporre il proprio SGA ad una valutazione di un soggetto esterno indipendente, il c.d. "*ente certificatore*". Quest'ultimo, ente accreditato presso l'organismo nazionale competente, effettua gli *audit* del sistema ossia

(24) Sulla descrizione dell'*iter* procedimentale di certificazione ambientale, si v., *ex multis*: BELTRAMO, *Certificazione ambientale: l'analisi costi e benefici per valutarne vantaggi e svantaggi*, in *Risorse naturali e sviluppo economico sociale: contributi delle scienze merceologiche*, Bari, 2004. Atti del convegno: "XXI Congresso nazionale di Merceologia", Foggia, 22-24 settembre 2004; VERDESCA-FALORNI, *La certificazione ambientale degli enti pubblici e del territorio: ISO 14000 ed EMAS per comuni, camere di commercio, autorità portuali e distretti industriali*, in *Il Sole 24 Ore*, 2003; ANDRIOLA-CECCACCI, *La certificazione ambientale del territorio e degli enti locali: le applicazioni sperimentali dei sistemi di gestione ambientale*, in ENEA, *Funzione centrale relazioni esterne*, Milano, 2002; MORETTI-TROCCOLI, *Un'analisi della diffusione della certificazione ambientale in Italia: un'interpretazione geoeconomica*, in *Studi in onore di Ciro Manca*, Padova, 2000; RICCI, *Ecobilancio e certificazione ambientale*, Milano, 2002; CAINARCA-CHIESA, *Ambiente, qualità della vita, certificazione e pubblica amministrazione*; BIONDI, *L'audit ambientale*, *Il Sole 24 Ore*, Milano, 1997; BORLENGHI, *Guida alle norme ISO 14000*, Milano, 2000; DELOGU-DUBINI-GIUIZZA, *Gestire l'ambiente: ecogestione, audit ambientale e marchio ecologico europeo*, Milano, 1996; VALVASSORI, *Qualità ambientale e qualità totale: il ruolo delle norme ISO 14000*, in *Impresa Ambiente*, 7, in *Il Sole 24 Ore*, Milano, 1997.

concrete ispezioni nei siti in cui opera l'organizzazione per accertare il corretto funzionamento. In particolare, il certificatore osserva se i requisiti previsti dalla 14001 e gli obiettivi inseriti nel documento di politica ambientale sono stati con successo attuati e perseguiti.

L'ente certificatore, al termine delle ispezioni, sulla base delle valutazioni effettuate, formula un parere in cui dichiara se il SGA è conforme o meno ai requisiti della 14001. Se il parere è positivo, l'ente di certificazione presenta tale organizzazione all'organismo che, nel territorio nazionale, è competente al rilascio della certificazione (in Italia, il Sincert) perché l'organizzazione venga iscritta nell'elenco delle aziende certificate ISO 14001. Il Sincert, che è organo collegiale composto da soggetti appartenenti a numerosi enti ed organizzazioni del settore produttivo e del consumo, effettua una valutazione che, nella sostanza, si rimette al giudizio espresso dall'ente di certificazione. Se tale giudizio è positivo, infatti, il Sincert provvede ad inserire la candidata nell'elenco delle organizzazioni certificate.

Come evidenziato, quindi, la ISO parte dal presupposto che se un sistema possiede una serie di requisiti ed elementi, automaticamente è in grado di generare risultati per i quali è stato implementato, ossia il miglioramento delle prestazioni ambientali dell'azienda. Conseguenza di tale approccio è anche il fatto che la ISO 14001 prevede una serie di procedure dirette a sorvegliare, monitorare e registrare aspetti legati al sistema di gestione. La proceduralizzazione del sistema consente all'organizzazione di controllare gli impatti di un'organizzazione (25). L'enfasi verso le procedure, verso la documentazione e

(25) Sull'analisi degli aspetti proceduralizzati di gestione ambientale: BIANCHI, *La certificazione ambientale*, in *PMI*, 2007, 60; ANDREIS, *La certificazione ambientale applicata ad un territorio*, in *De qualitate*, 2000, 66; DE ANGELIS, *La certificazione ambientale ISO 14001*, in *Qualità*, 1999, 53; TADDIA, *Certificazione ambientale: il punto sugli standard in vigore*, in *Economia e Ambiente*, 1997, 51; THIONE, *La certificazione di qualità ambientale. Scenario e ruolo dell'accreditamento*, in *De qualitate*, 2005, 1; ID., *La certificazione di qualità ambientale. Scenario e ruolo del Sincert*, in *De qualitate*, 2003, 1; GAFÀ, *La certificazione per un efficace gestione ambientale*, in *Estimo e territorio*, 2001, 11; AICQ (a cura di) *Sistemi di gestione ambientale*, Il Sole 24Ore, Milano, 1999; ANDRIOLA-CECCACCI, *La certificazione ambientale del territorio e degli Enti locali: le applicazioni sperimentali dei sistemi di gestione ambientale*, ENEA, Roma, 2003; BADALONI,

registrazione dei fatti in ambienti quale quello italiano, dove l'efficacia di un'attività non è certamente misurabile dall'esistenza di numerose prassi determina, talvolta, tra le organizzazioni che attuano un SGA, un fenomeno di scarsa attenzione verso l'obiettivo del sistema ovvero il miglioramento nel tempo degli impatti ambientali di un'organizzazione. Prevale, invece, l'aspetto formalistico dell'esistenza di procedure, documentazioni, create piuttosto che al fine di migliorare la gestione degli aspetti ambientali con l'obiettivo di ottenere la certificazione, quale requisito essenziale per la loro esistenza. Tale visione miope rischia, spesso, in Italia di compromettere, nella concreta applicazione dello *standard* ISO 14001, la reale efficienza di un sistema di gestione ambientale.

Il conseguimento della certificazione è spesso l'unico motivo per l'implementazione di un SGA. Infatti, ottenere la certificazione, malgrado comporti oneri economici, consente all'organizzazione di godere di una serie di significativi benefici che riguardano i rapporti commerciali, l'accesso ai finanziamenti, nonché i rapporti con la pubblica amministrazione. Intanto, le aziende certificate, soprattutto quelle che intrattengono rapporti commerciali con *partner* stranieri, grazie a certificazioni come la ISO 14001, riconosciute a tutto il mondo, appaiono più credibili sui mercati internazionali. Vi sono, poi, notevoli benefici nell'accesso a finanziamenti, soprattutto in relazioni a leggi, quali la L. n. 488/1992, che disciplina le modalità di accesso ai finanziamenti pubblici per l'esercizio di attività produttive. La certificazione ISO 14001 garantisce, inoltre, maggiori punteggi alle aziende che partecipano a bandi pubblici in fase di valutazione del progetto (26), offre svariate forme di accesso al credito agevolato promosse dalle banche per finanziare i costi per

Modelli di gestione ambientale e il Green Public Procurement (GPP), Milano, 2002; CASCIANI-DUBINI-GALOTTI, *Sviluppo di un sistema di gestione ambientale*, Collana "Manuali per l'ecogestione dell'impresa", Milano, 1997; CAVALLO, *La gestione ambientale nelle imprese*, Milano, 1997; FERRARO, *La tutela dell'ambiente e la gestione del territorio*, in FERRANTI-PASCOLINO, (a cura di), *La qualità della vita e dell'ambiente*, Milano, 1990.

(26) A tal proposito vi è una larga casistica giurisprudenziale relativa alla legittimità dell'inserimento nei bandi pubblici del requisito di partecipazione del possesso della certificazione, generalmente la ISO 9000. Per tutte: TAR Puglia, sez. I, 6 febbraio 2004, n. 4525. Talvolta, in certi bandi pubblici, l'oggetto del finanziamento è proprio l'implementazione di un SGA, nonché i costi per la certificazione.

la realizzazione di un SGA, nonché i costi per la certificazione e dà accesso a vari tipi di semplificazione riguardanti i procedimenti amministrativi diretti al rilascio di atti autorizzatori relativi ad aspetti ambientali quali rifiuti, scarichi idrici, emissioni atmosferiche, etc. Negli ultimi anni, la copiosa produzione normativa in materia ambientale ha introdotto varie forme di accesso semplificato o agevolato ai procedimenti amministrativi in favore di aziende certificate ISO 14001 o registrate EMAS ma ha anche, talvolta, stabilito gerarchie tra imprese sulla base del possesso della certificazione qualora più di una concorra al rilascio di atti amministrativi. Un esempio si ha in tema di concessioni per l'utilizzo di acqua per usi produttivi (27) ove è previsto che in caso di più domande concorrenti è preferita quella del richiedente che sia in possesso della certificazione ISO 14001 ovvero della registrazione EMAS.

Si può dire, in sintesi, che le organizzazioni che si avvicinano allo *standard* ISO 14001 sono spinte in Italia più dai vari incentivi esistenti che da una convinta adesione ad un sistema che consente di gestire meglio i propri aspetti ambientali. Ciò perché la scelta di far funzionare davvero il sistema di gestione ambientale presuppone un serio impegno e sensibilità degli organi di governo delle organizzazioni che, spesso, manca. Certamente la direzione giusta è quella di promuovere l'introduzione negli atti normativi in materia ambientale rilevanti aspetti di semplificazione amministrativa in favore delle organizzazioni certificate ISO 14001. La semplificazione, infatti, è il giusto premio per quelle aziende/organizzazioni che, volontariamente, hanno intrapreso un'attività gestionale, certificata e quindi garantita (28) da soggetti terzi accreditati,

(27) Ai sensi dell'art. 96, comma 2, d.lgs. n. 152/2006 recante "Modifiche al regio decreto 11 dicembre 1953, n. 1775".

(28) IRALDO, *Ambiente, impresa e distretti industriali*, Milano, 2002, 310 ss.; ID., *Gli aspetti ambientali indiretti: un possibile approccio per la valutazione e la gestione*, in *Ambiente e sicurezza*, 2001; CASALE, *Gestione ambientale del territorio: un approccio alla certificazione dei sistemi di gestione ambientale attraverso una rete di soggetti*, in *De qualitate*, 2002, 131; SEGALE, *Gli indicatori per la certificazione ambientale*, in V.A. *Valutazione ambientale*, 2004, 67; FELICI, *Norme e sistemi di gestione e certificazione della qualità ambientale*, in *Ambiente, energia, lavoro e sicurezza*, 1998, 369; PENATI-ORLANDI-ARRIGONI-WARNOTS, *I sistemi di gestione ambientale: esperienze di certificazione*, in *Qualità*, 1998, 24.

diretta a migliorare gli impatti sull'ambiente delle attività produttive.

3. L'Emas e l'Ecolabel

3.1. Considerazioni introduttive

Sono ravvisabili nell'ordinamento alcune certificazioni aventi caratteristiche simili alle fattispecie fin qui delineate, ma contraddistinte da talune specificità. Così è per le certificazioni ambientali, a pieno titolo ascrivibili al *genus* degli strumenti volontari, atti a produrre e a far circolare contenuti informativi qualificati dalla fiducia, al fine di realizzare obiettivi di tutela ambientale (29).

Esse realizzano l'interesse pubblico sottostante (nella specie la salvaguardia ambientale) mediante l'incentivo posto alle imprese virtuose di guadagnare quote di mercato (30) (nel presupposto che le scelte dei consumatori privilegino che dimostri di porre in essere una corretta politica ambientale). La funzione dei meccanismi di incentivazione nei sistemi di certificazione è affidata a tre elementi: la credibilità dei sistemi che individuano gli *standard*; la terzietà e neutralità del certificatore che effettua le verifiche e garantisce la veridicità delle dichiarazioni del produttore; la riconoscibilità da parte del consumatore del certificato o delle etichette attestanti la specifica eco-compatibilità del prodotto (31).

La specificità di simili certificazioni è ravvisabile in una più marcata disciplina pubblicistica (anch'essa di origine comunitaria). In particolare, talune certificazioni sono emanate direttamente da organismi pubblici: così è per l'assegnazione del

(29) Sul fenomeno dei nuovi sistemi di istituzionalizzazione della fiducia nel mercato globale delle certificazioni, si v., in particolare, DE BENEDETTI, *Le certificazioni ambientali*, in ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, 2008, 187; ID., *Certificazioni private e pubblica fiducia*, in *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, FRACCHIA-OCCHIENA (a cura di), Milano, 2006.

(30) In argomento cfr., in particolare CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Milano, 2005, 327 ss. Sulle certificazioni ambientali quali strumenti di mercato e sui diversi rapporti tra intervento pubblico e mercato in tale ambito, si cfr., in particolare, CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Diritto Pubblico*, 2007, 219.

(31) Sul punto, DE BENEDETTI, *Le certificazioni ambientali*, cit., 189.

marchio di qualità ecologica Ecolabel, attestante la conformità di talune specie di prodotti e servizi a standard particolarmente elevati di conformità ambientale (32). In Italia il marchio è, infatti, rilasciato alle imprese che dimostrino la conformità dei loro prodotti o processi produttivi ai requisiti richiesti dal Comitato ecolabel-ecoaudit (istituito all'interno del Ministero dell'ambiente), a seguito di una procedura pubblicistica, in cui è chiamato a intervenire, con compiti istruttori anche l'Apat.

Per altre figure, la previsione di certificazione rilasciate da certificatori privati si inserisce nel contesto di procedure pubbliciste che fanno capo a organismi pubblici. Il riferimento è in modo specifico al Sistema Europeo di Ecogestione ed Ecoaudit conosciuto come Emas. Obiettivo di Emas è quello di promuovere miglioramenti continui delle prestazioni delle organizzazioni (private o pubbliche) mediante l'attuazione di sistemi di gestione ambientale, la valutazione periodica e sistematica dell'efficacia di tali sistemi e la costante informazione al pubblico circa gli obiettivi e gli strumenti posti in essere al fine di realizzare un'adeguata politica ambientale. La realizzazione di tali scopi è affidata alla valutazione indipendente e neutrale dei verificatori ambientali ovvero di certificatori privati accreditati dal Comitato Ecolabel-Ecoaudit che hanno il compito di validare le dichiarazioni ambientali delle organizzazioni (cioè i documenti nei quali le stesse enunciano la propria politica ambientale) e ogni altro documento in cui sono poste a disposizione del pubblico le informazioni circa l'implementazione e l'attuazione del sistema di ecogestione. Per un'organizzazione il possesso di una dichiarazione ambientale convalidata è presupposto necessario per ottenere l'iscrizione all'albo delle organizzazioni che partecipano al sistema Emas (tenuto sia dal Comitato ecolabel-ecoaudit in Italia, sia dalla Commissione europea) e poter utilizzare il logo Emas.

(32) Il marchio Ecolabel è regolamentato dal Reg. CE 1980/2000, pubblicato sulla G.U.C.E. serie L 237 del 21-9-2000, abrogato dal Nuovo Regolamento n. 66/2010 del 25-11-2009 (*Marchio di qualità ecologica dell'Unione Europea-Ecolabel CE*) pubblicato in G.U.C.E. il 30-01-2010 ed entrato in vigore il 19-02-2010.

3.2. Il sistema comunitario di ecogestione ed *audit*

Il Regolamento CE n. 1221/2009 (33) individua con l'acronimo inglese EMAS un sistema comunitario di *ecogestione* e *audit* (34) al quale le organizzazioni possono aderire volontariamente con l'obiettivo di un miglioramento continuo delle proprie prestazioni ambientali (35). Emas, nato nel 1993, era aperto originariamente alle sole imprese industriali; oggi esso estende il proprio campo di applicazione a tutte le organizzazioni, termine con il quale il regolamento intende identificare qualunque società, impresa, autorità o istruzione, o anche solo una parte o combinazione di esse, pubbliche o private, situata all'interno o all'esterno della Comunità, purché dotate di amministrazione e funzioni proprie (36). Dunque, tutti i soggetti, in quanto potenziali organizzazioni, sono direttamente coinvolti nella realizzazione di quell'indirizzo di politica ambientale comunitaria fondata su un principio di responsabilità condivisa in virtù del quale, superata la logica esclusiva del *command and control*, i diversi protagonisti del sistema si impegnano ad un approccio attivo e preventivo in materia di ambiente non più limitato, pertanto, al solo rispetto della normativa vigente.

(33) Il Nuovo Regolamento CE n. 1221/2009 (Emas III) pubblicato sulla G.U.U.E. il 22-12-2009 ed entrato in vigore l'11-01-2010, che ha abrogato il vecchio Reg. CE 761/2001, pubblicato sulla G.U.C.E. L 114 del 24 aprile 2001.

(34) Sul tema, cfr.: GIUSTI, *Le certificazioni ambientali: EMAS*, in *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, cit.; ROSSI, *L'ecogestione ambientale nell'ordinamento comunitario: le nuove norme*, in *Dir. gest. Amb.*, 2001, 198; BIANCHI, *Origine, storia e prospettive dell'Emas nella nuova politica ambientale comunitaria*, in *Amb. Sicur.*, 2002, 16; GABRIOTTI, *Assegnazione del marchio di qualità ecologica*, in *Ambiente*, 1996, 35.

(35) Art. 1 del Reg. CE 1221/2009, cit.

(36) Art. 2, p. 21. del Reg. CE 1221/2009, cit.

L'analisi degli aspetti giuridici di Emas (37) prende necessariamente le mosse da un *excursus* dei momenti caratterizzanti la procedura per la registrazione dell'organizzazione. La prima tappa per l'adesione ad Emas consiste nell'elaborazione di una *politica ambientale*, redatta in forma scritta e resa disponibile al pubblico, con la quale l'organizzazione definisce gli obiettivi e i principi generali di azione in materia di ambiente impegnandosi, in modo particolare, ad un miglioramento continuo delle prestazioni ambientali, alla prevenzione dell'inquinamento, nonché all'osservanza di tutta la disciplina legislativa e regolamentare in materia. La conformità dell'organizzazione alla normativa ambientale è, dunque, uno dei tratti caratterizzanti Emas capace di metterne in evidenza gli elementi distintivi rispetto ad ISO 14001, nonché le sue peculiarità di strumento di certificazione ambientale dai tratti marcatamente pubblicistici.

Esiste, quindi, una stretta relazione tra Emas e la normativa comunitaria e nazionale in materia di ambiente, che il regolamento si limita a definire in termini negativi e che merita di essere approfondita. L'introduzione negli ordinamenti interni del sistema di ecogestione e *audit* è stata affidata ad un regolamento, fonte questa che, per la sua immediata vigenza, giustifica la scelta del legislatore comunitario di porre norme che non siano cogenti per i destinatari ma siano, invece, rimesse alla loro volontaria adesione. La volontarietà di Emas, dunque, sembrerebbe apparentemente collidere con il carattere imperativo che contraddistingue le leggi in materia di ambiente, imponendo la

(37) Per un approfondimento sulle funzioni svolte da Emas, si v., *ex multis*: ANDRIOLA-BARDI-LUCIANI-SAVO (ENEA), *Gli strumenti di gestione ambientale e loro applicazioni nelle imprese italiane*, in *Ambiente e Sviluppo*, n. 2, 2003; ANDRIOLI-LUCIANI, ENEA, *Primi risultati di Emas in Italia*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 4, 1999; ANDRIOLI-LUCIANI-CAROPRESO (ENEA), *I nuovi strumenti comunitari per il sistema produttivo e la salvaguardia dell'ambiente, il sistema comunitario di ecogestione e audit ambientale (EMAS)*, in *Ingegneria ambientale*, n. 5 maggio 1998; BIANCHI (COMITATO ECOLABEL E ECOAUDIT: SEZIONE EMAS ITALIA), *Lo stato di avanzamento di EMAS in Europa e in Italia; relazione ai soggetti interessati*, 1999; CALABRÒ, *Sistemi di gestione e certificazione ambientale*, SAMPERI, 2002; BIONDI-FREY-IRALDO, *Ecogestione ed Emas*, in *Quaderni IEFE*, Università Bocconi, Milano, 1995; FALORNI-VERDESCA, *Utilizzo degli strumenti di mercato per la registrazione Emas dei distretti industriali*, in *Studi economici e sociali*, n. 3, Milano; VERDESCA, *Il nuovo regolamento Emas e la certificazione ambientale del territorio*, in *Ambiente e sicurezza*, n. 13, Il sole 24 Ore, Milano, 2001.

ricerca di un rapporto fra i due sistemi giuridici. Il Regolamento comunitario esige il rispetto della legislazione previgente, individua nel requisito di conformità normativa la *condicio sine qua non* (38) per l'adesione ad Emas e richiede l'ulteriore impegno dell'organizzazione alla sua conservazione. L'ordinamento Emas impone, inoltre, la presenza di tale requisito, ne affida la disciplina alla legislazione già esistente nei singoli ordinamenti interni, ed essa conserva la sua piena validità ed efficacia, affiancandosi alle prescrizioni del regolamento comunitario. I due sistemi normativi appaiono fra di loro in un rapporto di coesistenza: l'uno con finalità tipicamente preventive e sanzionatorie, l'altro volto alla realizzazione di una maggiore efficienza ambientale dell'organizzazione.

Il rispetto della legislazione rileva, altresì, quale elemento indispensabile della seconda delle fasi che conducono alla registrazione Emas, cioè quella dell'*analisi ambientale iniziale*, con la quale l'organizzazione descrive la propria posizione iniziale riguardo ai problemi e all'impatto sull'ambiente delle proprie attività, dei suoi prodotti e servizi (39). Sulla base dell'analisi ambientale iniziale l'organizzazione predispone un successivo programma ambientale, attraverso cui quei principi e quegli obiettivi formulati nella politica ambientale si traducono nella più concreta indicazione delle misure già adottate o previste per la loro realizzazione, anche attraverso l'apposizione di precise scadenze.

Con la successiva elaborazione del *Sistema di gestione ambientale* (SGA) (40) vengono definiti gli strumenti operativi per realizzare quanto stabilito dal programma, individuando la struttura organizzativa, le attività di pianificazione, le responsabilità, le pratiche, le procedure, i processi e le risorse per sviluppare, mettere in atto, realizzare, riesaminare e mantenere la politica ambientale.

L'adesione volontaria ad Emas, pertanto, comporta la necessità di implementare un SGA che sia conforme ai precetti di ISO 14001 ma che tenga conto altresì in considerazione le ulteriori questioni elencate negli allegati. Pertanto in questo

(38) GIAMPIETRO, *Difficoltà di attuazione dell'ecogestione nell'ordinamento interno*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1996, 799; GIAMPIETRO, *Emas II: diffusione attuale e prospettive*, in *Ambiente*, 2002, 1193.

(39) Art. 4, comma 1, lett. a), Reg. CE 1221/2009, cit.

(40) Art. 4, comma 1, lett. b), Reg. CE 1221/2009, cit.

modo da un lato, viene garantito un indispensabile raccordo fra i sistemi, consentendo alle organizzazioni di applicare entrambe le norme senza duplicazioni; dall'altro, viene preservata l'identità di Emas, attraverso gli elementi aggiuntivi richiesti negli allegati (conformità giuridica, prestazioni, comunicazione e relazioni esterne, partecipazione dei dipendenti).

Per verificare l'efficacia del sistema gestionale, attraverso la valutazione delle prestazioni ambientali dell'organizzazione e della loro conformità alle norme e ai regolamenti applicabili o agli obiettivi e target stabiliti, il Regolamento comunitario impone un'attività di *audit* interno (41), ad intervalli non superiori a tre anni, i cui risultati dovranno poi confluire nella *dichiarazione ambientale*.

La redazione della dichiarazione ambientale, oltre a rappresentare il tratto caratterizzante la certificazione Emas rispetto ad ISO 14001, garantisce un rapporto più immediato e diretto fra l'organizzazione e l'esterno – singoli cittadini, imprese o pubbliche amministrazioni – arricchendo di ulteriori elementi quel principio di responsabilità condivisa in materia ambientale al quale si è fatto cenno in premessa. È attraverso di essa, infatti, che l'organizzazione compie una scelta di trasparenza verso i suoi possibili interlocutori, fornendo informazioni precise sulle proprie prestazioni e impatti ambientali, nonché sulla propria posizione in relazione alla normativa ambientale vigente.

In particolare, EMAS III introduce requisiti specifici che rendono più efficace, attraverso la dichiarazione ambientale, la valutazione di un effettivo miglioramento delle prestazioni ambientali, richiedendo alle organizzazioni l'individuazione di indicatori chiave prestabiliti e un impegno credibile nel perseguimento degli obiettivi di miglioramento.

La dichiarazione ambientale (42) deve, infatti, contenere (43): una descrizione chiara e priva di ambiguità dell'organizzazione che chiede la registrazione EMAS e una sintesi delle sue attività e dei suoi prodotti e servizi, nonché delle sue relazioni con le eventuali organizzazioni capo gruppo; la politica ambientale dell'organizzazione e una breve illustrazione

(41) Art. 9, Reg. CE 1221/2009, cit.

(42) Sulla rilevanza della Dichiarazione ambientale, si v. DE BENEDETTI, *Le certificazioni ambientali*, cit., 189.

(43) Allegato IV, Reg. CE 1221/2009, cit.

del suo sistema di gestione ambientale; una descrizione di tutti gli aspetti ambientali significativi, diretti e indiretti, che determinano impatti ambientali significativi dell'organizzazione ed una spiegazione della natura degli impatti connessi a tali aspetti; una descrizione degli obiettivi e target ambientali in relazione agli aspetti e impatti ambientali significativi; una sintesi dei dati disponibili sulle prestazioni dell'organizzazione rispetto ai suoi obiettivi e traguardi ambientali per quanto riguarda gli impatti ambientali significativi. La relazione riporta gli indicatori chiave e gli altri pertinenti indicatori esistenti delle prestazioni ambientali; altri fattori concernenti le prestazioni ambientali, comprese le prestazioni rispetto alle disposizioni di legge per quanto riguarda gli impatti ambientali significativi; un riferimento agli obblighi normativi applicabili in materia di ambiente; il nome e il numero di accreditamento del verificatore ambientale e la data di convalida.

Riguardo ai dati ed alle informazioni fornite nella dichiarazione ambientale si precisa che essi debbono: fornire una valutazione accurata delle prestazioni (essere precisi), essere comprensibili e privi di ambiguità, consentire un confronto da un anno all'altro, consentire confronti con requisiti normativi.

Il Regolamento comunitario, inoltre, introduce gli indicatori chiave che riguardano: efficienza energetica; efficienza dei materiali; acqua; rifiuti; biodiversità; emissioni. Nella dichiarazione ambientale, per ogni indicatore chiave, deve essere indicato il valore assoluto ed il valore rapportato a un parametro che, in funzione dell'attività, delle dimensioni, e degli impatti ambientali dell'organizzazione può essere: il valore aggiunto totale annuo lordo; la produzione fisica totale annua; la dimensione dell'organizzazione espressa in numero di addetti.

La tappa successiva verso la certificazione ambientale è segnata dalla *convalida* della dichiarazione ambientale da parte di un *verificatore* accreditato e indipendente (44) alla quale segue, in caso di esito positivo, la registrazione da parte dell'organismo competente dello Stato membro in cui è situata l'organizzazione. Tale fase si completa con la previsione di un meccanismo di tutela interno, avverso le determinazioni concernenti la registrazione dell'organizzazione (rifiuto, revoca, sospensione o cancellazione dal registro), anch'esso improntato

(44) Art. 18 e ss., Reg. CE 1221/2009, cit.

ad un principio di trasparenza e di collaborazione fra il soggetto interessato e l'organismo competente cui è affidata la valutazione non solo dei requisiti per l'applicazione del provvedimento contestato ma anche di quelli necessari per un'eventuale revoca.

3.3. Verificatori ambientali e sistema di accreditamento

Descritto il sistema di ecogestione e *audit*, l'analisi degli aspetti giuridici di Emas si sposta sulla figura del *verificatore ambientale*, in veste di organizzazione indipendente (in quanto accreditato) dall'organizzazione oggetto di verifica.

Con il D.M. n. 413/1995 (45), in Italia, è stato costituito presso il Ministero dell'ambiente, il Comitato per il marchio di qualità ecologica e per il sistema comunitario di ecogestione ed *audit*, articolato in due sezioni, l'una per Ecolabel e l'altra per Emas. La sezione Ecoaudit, avvalendosi dell'APAT, svolge tutti i compiti attribuiti dal regolamento comunitario all'organismo competente e, in quanto tale, è deputato all'accREDITAMENTO e al controllo dei verificatori ambientali, curando altresì la tenuta il relativo albo (46). Spetta all'APAT provvedere alla tenuta del registro contenente i siti aderenti ad Emas, nonché curare la corretta informazione del pubblico e delle imprese, con appositi strumenti, eventualmente anche avvalendosi delle camere di commercio, industria e artigianato.

Nel nostro ordinamento, il sistema di accreditamento è affidato ad un soggetto pubblico. Vi sono due moduli procedurali di accreditamento: dei verificatori organizzazioni e dei verificatori singoli.

Per accreditamento deve intendersi l'esercizio di un potere di certazione teso a verificare la rispondenza di una serie di requisiti (relativi a competenze e capacità tecniche, indipendenza e imparzialità, possesso di procedure e sistemi di controllo documentale, personale adeguato alle attività da svolgere) del soggetto richiedente a quelli previsti dalle norme citate del regolamento comunitario. L'accertamento dei presupposti per l'accREDITAMENTO avviene nel corso dell'istruttoria affidata

(45) Decreto ministeriale 2 agosto 1995, n. 413, pubblicato in G.U. del 3 ottobre, n. 231. Regolamento recante norme per l'istituzione ed il funzionamento del Comitato per l'Ecolabel e l'Ecoaudit.

(46) Artt. 11 e 13 del D.M. n. 413/1995, cit.

all'APAT in qualità di supporto tecnico al Comitato e in contraddittorio col soggetto richiedente. Nel termine massimo di tre mesi dalla domanda, l'APAT trasmette una relazione sull'istruttoria al Comitato. Quest'ultimo è chiamato a pronunciarsi sull'accREDITAMENTO e a darne successiva notizia al richiedente entro quindici giorni dalla relativa deliberazione, specificando i motivi di un eventuale diniego, avverso il quale è comunque ammesso ricorso avanti al Comitato medesimo.

L'accREDITAMENTO avviene in base ad una valutazione dei titoli del richiedente cui fanno seguito, nell'ordine e successivamente al buon esito della fase immediatamente precedente, una prova scritta sulle tematiche attinenti al regolamento Emas e alle norme tecniche applicabili ai sistemi di gestione ambientale, un esame per accertare i requisiti di competenza, di esperienza, di capacità per svolgere attività di verifica e di convalida, nonché una prova sul campo, con la supervisione dell'attività svolta dal richiedente presso un'organizzazione che abbia chiesto la registrazione. Anche in questo caso è il Comitato a deliberare l'accREDITAMENTO, dopo aver esaminato gli atti della Commissione di esame e il rapporto dell'APAT. E' comunicato, poi, all'interessato la concessione dell'accREDITAMENTO o il suo eventuale diniego motivato. Nel caso in cui il Comitato prende atto del buon esito del procedimento provvede all'iscrizione del verificatore nell'apposito elenco nazionale e al rilascio del certificato attestante la suddetta qualifica, attraverso un mero atto dichiarativo di tale risultato positivo. Diversamente, qualora intende disattendere le risultanze delle pregresse fasi procedurali, è tenuto a motivare il proprio diniego.

3.4. Convalida della dichiarazione ambientale e registrazione dell'organizzazione

Il verificatore ambientale opera secondo il mandato conferitogli dall'accREDITAMENTO, sulla base di un accordo scritto con l'organizzazione che definisce la portata dei lavori, consente al verificatore di operare in maniera professionale e indipendente ed impegna l'organizzazione a fornire la necessaria cooperazione.

Il dettato normativo, quindi, esclude la possibilità di qualificare il verificatore ambientale quale pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, in base alle definizioni offerte,

rispettivamente dall'art. 357 e 359 c.p.47. Egli, al contrario, è legato all'organizzazione da un vincolo contrattuale, finalizzato alla convalida della dichiarazione ambientale la quale, a sua volta, proprio per la qualifica del soggetto da cui proviene, non può ricondursi alla categoria degli atti di certezza nonostante la terminologia utilizzata dal legislatore. Più corretta è, invece, una sua definizione in termini di mera valutazione redatta da un professionista privato, come tale rientrante nell'ambito dei controlli tecnici interni della stessa specie di quelli compiuti in occasione degli *audit* interni, da cui si distinguono per la maggiore autorevolezza e rigore formale dell'operato del verificatore accreditato.

Di diversa natura, invece, appare la registrazione dell'organizzazione affidata all'organismo competente (nel nostro ordinamento al Comitato per il marchio di qualità ecologica e per il sistema comunitario di ecogestione e *audit*), una volta ricevuta dall'organizzazione la dichiarazione ambientale convalidata, gli eventuali diritti di registrazione e dopo aver appurato che l'organizzazione soddisfa tutti i requisiti del regolamento sulla base degli elementi ricevuti e, in particolare, attraverso la richiesta all'autorità competente in materia di controllo di informazioni sul dato che l'organizzazione abbia ottemperato alla legislazione ambientale applicabile. All'esito positivo di tale accertamento, l'organismo competente inserisce l'organizzazione richiedente nell'apposito registro, assegnandole un numero di registrazione (48)

La procedura descritta evidenzia, ancora una volta, il carattere vincolato del potere di certificazione dell'organismo competente per il quale la registrazione dell'organizzazione si pone come l'esito obbligato della positiva conclusione di un'istruttoria, questa volta, però, anch'essa di natura sostanzialmente vincolata. La procedura su menzionato delinea, infatti, una sequenza articolata in tre diverse fasi (verifica della completezza della documentazione richiesta; analisi dei contenuti della dichiarazione ambientale, acquisizione delle informazioni relative alla conformità legislativa alle pertinenti leggi ambientali, da parte dell'ARPA territorialmente competente) in cui sembra

(47) GIAMPIETRO, *Difficoltà di attuazione dell'ecogestione nell'ordinamento interno*, cit., 805.

(48) Art. 13, Reg. CE 1221/2009, cit.

doversi escludere un margine di valutazione tecnico discrezionale in capo all'APAT, chiamata ad acquisire elementi già verificati da altre autorità (ARPA), nonché ad un mero riscontro della presenza dei requisiti previsti dalla normativa Emas (completezza della documentazione richiesta e analisi dei contenuti della dichiarazione ambientale).

La registrazione dell'organizzazione sortisce, comunque, un effetto giuridico di rilievo riconducibile alla categoria della certazione creando uno specifico stato giuridico prima inesistente, quello cioè di un'organizzazione registrata, identificata attraverso un apposito numero di registrazione (49).

La comunicazione all'esterno di quelle garanzie di trasparenza, credibilità e di conformità normativa espresse dall'adesione ad Emas è affidata, infine, all'utilizzo di un apposito logo. Il logo Emas, in generale, non pubblicizza alcunché, ne ha come scopo quello di consentire la comparazione fra prodotti, attività o servizi che se ne fregino, rispetto ad altri che ne siano privi. Esso, al contrario, nasce con lo scopo di consentire all'organizzazione di comunicare in forma più immediata e diretta le informazioni sulle proprie prestazioni in campo ambientale, dimostrando la propria efficienza ed impegno a favore della tutela dell'ambiente.

3.5. Il marchio di qualità ecologica dell'Unione Europea: Ecolabel

3. 5. 1. Premessa

L'Ecolabel (50) relativo al marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE) appartiene al novero degli strumenti di gestione ambientale normalizzati e alle misure di protezione ambientale a partecipazione volontaria o consensuale la cui progressiva evoluzione è dovuta ai risultati talora insoddisfacenti ottenuti dai tradizionali interventi imperativi di *command and control*, caratterizzati dall'imposizione *ex lege* o

(49) GIANNINI, voce *Accertamento (diritto costituzionale e amministrativo)*, in *Enc. Dir.*, vol. I, Milano, 1958.

(50) Reg. CE n. 66/2010 del 25 novembre 2009 (*Marchio di qualità ecologica dell'Unione Europea-Ecolabel CE*), pubblicato sulla G.U.C.E. del 30-01-2010 ed entrato in vigore il 19 febbraio 2010, abroga il precedente Reg. CE n. 1980/2000.

tramite provvedimenti amministrativi di divieti e *standard* obbligatori di tutela e dalle sanzioni delle relative violazioni.

Il marchio Ecolabel, più nello specifico, appartiene al gruppo di etichette ecologiche volontarie, basate su un sistema a “multi-criterio” che prende in considerazione l’intero ciclo della vita del prodotto e sottoposte a certificazioni esterne da parte di un ente indipendente. Sono ascrivibili a questa categoria anche altre forme di etichette quali quella tedesca, nota come *Der Blaue Engel*, il marchio *Nordic Swan* dei paesi scandinavi, quello francese *NF-Environment* e l’austriaco *Omweltzeichen* (51). Diversamente da essi la forza di Ecolabel risiede nella sua dimensione europea, potendo essere utilizzata nei 25 Stati membri.

Ecolabel ha la finalità di promuovere prodotti che durante l’intero ciclo di vita presentano un minore impatto sull’ambiente ovvero sono in grado di ridurre gli impatti ambientali negativi rispetto ad altri prodotti. La valutazione della *performance* ecologica del prodotto investe l’intero ciclo di vita del medesimo. Ciò significa vagliare: la fase di pre-produzione (considerare le materie prime impiegate), il processo di produzione (i trattamenti subiti durante la fabbricazione), i modelli di imballaggio e distribuzione, le modalità di utilizzo, le possibilità di riutilizzo, riciclaggio e smaltimento. Tale procedura viene chiamata *Lyfe Cycle Assessment*.

Il carattere pubblicitario del sistema di etichettatura si differenzia dai meccanismi di certificazione di parte terza, che affidano a certificatori privati accreditati in concorrenza tra loro l’attività di verifica e assegnazione delle etichette di qualità. Esso è strutturato in modo accentrato sulla base di organismi individuati dagli Stati membri che sono in prevalenza espressione degli apparati amministrativi centrali (52).

(51) Per una rassegna degli altri Ecolabel, si v.: http://europa.eu.int/comm/environment/ecolabel/ither/int_ecolabel.en.htm

(52) Sulle caratteristiche e sull’applicabilità in Europa e in Italia del sistema Ecolabel, si v. il materiale pubblicato su: <http://www.apat.gov.it>; BARONE, *L’Ecolabel*, in *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, cit.; CALABRÒ, *Etichettature ecologiche. Analisi dei gruppi di prodotti esistenti e panorama di quelli di futuri*, in *Ambiente*, 2004, 1121; MONTANARI, *Sviluppo sostenibile, certificazione ed etichette: il ruolo CE*, in *Commercio internazionale*, n. 2001, 189; LUGARESÌ, *Diritto dell’ambiente*, Padova, 2004.

L'applicazione del marchio ha ad oggetto tutti i beni e i servizi destinati alla distribuzione, al consumo o all'uso sul mercato comunitario, a titolo oneroso o gratuito, fatta eccezione per i medicinali e prodotti contenenti sostanze pericolose (53).

Per favorire lo sviluppo del sistema è previsto che gli Stati membri e la Commissione, in collaborazione con il CUEME (Comitato dell'Unione europea per il marchio di qualità ecologica) (54), concordino un piano d'azione specifico per promuovere l'uso del marchio Ecolabel UE mediante: azioni di sensibilizzazione e campagne d'informazione ed educazione del pubblico rivolte a consumatori, produttori, fabbricanti, grossisti, fornitori di servizi, acquirenti pubblici, commercianti, dettaglianti, nonché al pubblico in generale; la promozione della diffusione del sistema, in particolare presso le PMI.

Una volta adottati i criteri ecologici, il fabbricante o l'importatore che vogliono richiedere l'Ecolabel devono contattare l'organismo competente nazionale e fornire le prove che i prodotti rispettano i criteri ecologici e prestazionali, secondo la procedura di assegnazione del marchio (55). Il logo prevede l'inserimento dell'acronimo EU, l'indirizzo del sito *web* di ecolabel europeo e l'etichetta facoltativa con campo di testo e numero di registrazione del marchio.

3. 5. 2. Ambito di applicazione e procedimento di assegnazione

E' possibile citare almeno cinque principali finalità della recente disciplina comunitaria (Regolamento CE n. 66/2010) avente ad oggetto il sistema Ecolabel (56).

Innanzitutto essa ha il fine di creare un maggior coinvolgimento delle organizzazioni non governative (ONG) operanti nel settore ambientale e le associazioni dei consumatori nell'elaborazione e nella determinazione dei criteri relativi al marchio Ecolabel UE, nonché di favorire la semplificazione del sistema del marchio Ecolabel UE, allo scopo di ridurre il vincolo amministrativo legato all'uso del marchio Ecolabel UE, attraverso una precisa delineazione delle procedure di

(53) Art. 2, Reg. CE n. 66/2010, cit.

(54) Art. 5, Reg. CE n. 66/2010, cit.

(55) Art. 9 e ss., Reg. CE n. 66/2010, cit.

(56) Art. 12, Reg. CE n. 66/2010, cit.

valutazione e verifica. In secondo luogo richiede che gli Stati membri stabiliscano il regime delle sanzioni applicabili in caso di violazione del presente regolamento ed assicurino che esse siano effettivamente applicate. In terzo luogo è espresso l'obiettivo di informare e sensibilizzare l'opinione pubblica in merito al marchio Ecolabel UE tramite azioni promozionali e campagne di informazione ed educazione, a livello locale, nazionale e comunitario. In quarto luogo si prescrive di fare in modo che in sede di definizione dei propri piani d'azione nazionali sugli appalti pubblici verdi, gli Stati membri tengano in considerazione le linee guida e considerino la possibilità di stabilire obiettivi per l'acquisto, nell'ambito degli acquisti pubblici, di prodotti ecocompatibili. Infine si propone di migliorare la coerenza e promuovere l'armonizzazione tra il sistema del marchio Ecolabel UE e i sistemi nazionali di qualità ecologica esistenti nella Comunità.

L'ambito di applicazione del marchio Ecolabel è esteso a tutti i beni e i servizi destinati alla distribuzione, al consumo o all'uso sul mercato comunitario, a titolo oneroso o gratuito (prodotti). Al contrario il Regolamento comunitario non si applica né ai medicinali per uso umano definiti dalla dir. 2001/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano) (57) né ai medicinali per uso veterinario definiti dalla dir. 2001/82/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (recante un codice comunitario relativo ai medicinali veterinari) (58), né ai dispositivi medici di qualsiasi tipo (59).

Inoltre, il marchio Ecolabel UE non può essere assegnato a prodotti contenenti sostanze o preparati/miscele (60) rispondenti ai criteri per la classificazione come tossici, pericolosi per l'ambiente, cancerogeni, mutageni o tossici per la riproduzione

(57) Dir. 2001/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 novembre 2001, recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano, pubblicata in G.U.C.E. L 311 del 28/11/2001.

(58) Dir. 2001/82/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 6 novembre 2001, recante un codice comunitario relativo ai medicinali veterinari, pubblicato in G.U. L 311 del 28.11.2001.

(59) Art. 2, Reg. CE n. 66/2010, cit.

(60) Art. 6, commi 6 e 7, Reg. CE n. 66/2010, cit.

(CMR) in conformità del Reg. CE n. 1272/2008 (61) relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele, né a prodotti contenenti sostanze di cui all'articolo 57 del Reg. CE n. 1907/2006 (62) concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche.

E' opportuno evidenziare che è statuita la presenza di una vera e propria struttura istituzionale a supporto della realizzazione della procedura di diffusione del marchio. E, infatti, sulla base dei criteri dell'allegato V del regolamento, sono istituiti, da parte degli Stati membri, degli organismi competenti nazionali, che provvedono affinché il processo di verifica sia effettuato in modo coerente, neutro e affidabile da un soggetto terzo indipendente rispetto all'operatore che ha richiesto l'adesione al sistema Ecolabel.

La Commissione, inoltre, provvede a istituire un comitato dell'Unione europea per il marchio di qualità ecologica (CUEME) (63) composto dai rappresentanti degli organismi competenti nazionali e dai rappresentanti delle altre parti interessate. Per parti interessate si intendono i produttori, i fabbricanti, gli importatori, i fornitori di servizi, i grossisti, i dettaglianti, in particolare le PMI, le organizzazioni ambientaliste e le associazioni dei consumatori. Il CUEME, in particolare contribuisce all'elaborazione e alla revisione (secondo quanto previsto dall'allegato I del regolamento) dei criteri per il marchio Ecolabel UE e a ogni eventuale riesame dell'attuazione del sistema del marchio Ecolabel UE.

(61) Reg. UE n. 1272/2008/Ce pubblicato in G.U.C.E. L 353 del 31 dicembre 2008 e avente ad oggetto *Classificazione, etichettatura e imballaggio delle sostanze e delle miscele - Abrogazione delle direttive 67/548/Ce e 1999/45/Ce.*

(62) Reg. CE n. 1907/2006 pubblicato nella G.U.C.E. L 396 del 30 dicembre 2006 e concernente la Registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il Reg. CEE n. 793/93 del Consiglio e il Reg. CE n. 1488/94 della Commissione, nonché la Dir. 76/769/CEE del Consiglio e le direttive della Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE.

(63) Art. 5, Reg. CE n. 66/2010, cit.

Nella determinazione di tali criteri sono presi in considerazione i seguenti requisiti generali (64): a) gli impatti ambientali più significativi, compreso l'impatto sui cambiamenti climatici (requisito particolarmente innovativo rispetto al passato); b) la sostituzione delle sostanze pericolose con sostanze più sicure, in quanto tale ovvero mediante l'uso di materiali o di una progettazione alternativa, ogniqualvolta ciò sia tecnicamente fattibile; c) le possibilità di ridurre gli impatti ambientali grazie alla durata dei prodotti e alla loro riutilizzabilità; d) il saldo ambientale netto risultante dai benefici e dagli aggravamenti ambientali, compresi gli aspetti inerenti alla salute e alla sicurezza, durante le diverse fasi di vita dei prodotti; e) ove opportuno, gli aspetti sociali ed etici (requisito particolarmente innovativo), ad esempio facendo riferimento alle convenzioni e agli accordi internazionali in materia, quali le norme e i codici di condotta pertinenti dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL); f) i criteri stabiliti per altri marchi ambientali, specie per i marchi ambientali EN ISO 14024 di tipo I ufficialmente riconosciuti, a livello nazionale o regionale, qualora esistano per il gruppo di prodotti considerato, in modo da accrescere le sinergie; g) per quanto possibile, il principio della riduzione degli esperimenti sugli animali.

Per ottenere il marchio è necessario che ogni operatore che desidera utilizzare il marchio Ecolabel UE ne faccia richiesta (65) presso gli organismi competenti nazionali in conformità a specifiche prescrizioni: a) se il prodotto ha origine in un singolo Stato membro, la richiesta è presentata presso l'organismo competente di quello Stato membro; b) se il prodotto ha origine nella stessa forma in diversi Stati membri, la richiesta può essere presentata presso l'organismo competente di uno di tali Stati membri; c) se il prodotto ha origine al di fuori della Comunità, la richiesta è presentata presso l'organismo competente di uno degli Stati membri nei quali il prodotto sarà, o è stato, immesso sul mercato.

Le richieste specificano i dati completi di contatto dell'operatore, nonché il gruppo di prodotti in questione e contengono una descrizione dettagliata del prodotto, nonché qualsiasi altra informazione richiesta dall'organismo competente.

(64) Art. 6, Reg. CE n. 66/2010, cit.

(65) Art. 9, Reg. CE n. 66/2010, cit.

Entro due mesi dal ricevimento della richiesta, l'organismo competente interessato verifica se la documentazione è completa e lo notifica all'operatore. Se quest'ultimo non completa la documentazione entro sei mesi da tale notifica, l'organismo competente può respingere la richiesta altrimenti lo stesso, verificato che il prodotto rispetta i criteri per l'assegnazione del marchio Ecolabel, assegna un numero di registrazione al prodotto e conclude con ciascun operatore un contratto relativo alle condizioni d'uso del marchio Ecolabel UE (comprese le disposizioni per l'autorizzazione e la revoca del medesimo, specie a seguito di una revisione dei criteri). Infine, l'organismo competente che ha assegnato il marchio Ecolabel UE ad un prodotto lo comunica alla Commissione.

L'operatore può utilizzare, così, il marchio Ecolabel UE (che reca anche il numero di registrazione) solo dopo la stipula del contratto.

Infine è prevista una procedura di sorveglianza del mercato e di controllo dell'uso del marchio Ecolabel UE (66). E' vietata, infatti, qualsiasi forma di pubblicità falsa o ingannevole, o l'uso di etichette o simboli atti ad ingenerare confusione con il marchio Ecolabel UE. Inoltre, l'organismo competente verifica con cadenza regolare, in relazione ai prodotti cui ha assegnato il marchio Ecolabel UE, che il prodotto sia conforme ai criteri del marchio Ecolabel UE e ai requisiti di valutazione pubblicati *ex* articolo 8 del Regolamento. Ove opportuno, l'organismo competente effettua tali verifiche anche in seguito a denunce e anche sotto forma di controlli casuali. L'utilizzatore del marchio Ecolabel UE consente, quindi, all'organismo competente che ha assegnato il marchio Ecolabel UE al prodotto di svolgere tutte le indagini necessarie a monitorare il suo costante rispetto dei criteri applicabili al gruppo di prodotti e di quanto stabilito dall'art. 9 del Regolamento in relazione alle modalità di assegnazione e utilizzo del marchio Ecolabel, nonché ad autorizzare l'accesso ai locali nei quali viene fabbricato il prodotto in oggetto.

E' previsto, infine, un meccanismo sanzionatorio nel caso di mancato rispetto dei criteri di assegnazione o nel caso di non consentite modalità di utilizzo del marchio (67). Qualora, infatti,

(66) Art. 10, Reg. CE n. 66/2010, cit.

(67) Ar. 17, Reg. CE n. 66/2010, cit.

un organismo competente rilevi che un prodotto che reca il marchio Ecolabel UE non rispetta i criteri stabiliti per il rispettivo gruppo di prodotti o che il marchio Ecolabel UE non viene usato conformemente a quanto previsto dal regolamento, dopo aver consentito all'utilizzatore del marchio Ecolabel UE di inviare le proprie osservazioni, l'organismo vieta l'uso del marchio su tale prodotto o, qualora il marchio Ecolabel UE sia stato assegnato da un altro organismo competente, informa quest'ultimo che indirizza tempestivamente tale divieto a tutti gli altri organismi competenti e la Commissione.

Tale strumento non ha avuto il successo che avrebbe meritato. Si è osservato (68) come, molto probabilmente per la complessità e i costi della procedura di valutazione e a causa dell'onerosità del diritto annuo di utilizzo in proporzione al fatturato dell'impresa nonché per il pregiudizio che i prodotti eco-compatibili siano meno efficienti di quelli inquinanti, le imprese si sono orientate verso altre misure, sempre di tipo volontario come le norme UNI EN ISO ed Emas.

Inoltre, il sistema Ecolabel non è stato assorbito dalle norme nazionali. Esso è menzionato esplicitamente solo nell'ambito della disciplina dei rifiuti: ex art. 209 del Testo Unico dell'Ambiente (69) per cui in sede di espletamento delle procedure previste per il rinnovo delle autorizzazioni all'esercizio di un'impresa o per il rinnovo dell'iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali, le imprese che operino nell'ambito del sistema Ecolabel possono sostituire tali autorizzazioni o il nuovo certificazione di iscrizione al suddetto Albo con autocertificazione resa alle autorità indipendenti. Un ulteriore riferimento è nella parte relativa alla tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente nell'art. 301 del Testo Unico dell'Ambiente (70), dedicato al principio di precauzione: norma che pone in

(68) BARONE, *L'Ecolabel*, in *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, cit.

(69) La normativa di riferimento a livello nazionale in materia di rifiuti è rappresentata dal d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, emanato in attuazione della l. 308/2004 "delega ambientale" e recante "norme in materia ambientale". Tale Decreto dedica la parte IV alle "Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati" (articoli 177 – 266) ed ha abrogato una serie di provvedimenti precedenti tra cui il d.lgs. n. 22 del 5 febbraio 1997, cosiddetto decreto "Ronchi", che fino alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 152/06 ha rappresentato la legge quadro di riferimento in materia di rifiuti.

(70) D.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, cit.

capo al Ministro dell'Ambiente il compito di promuovere l'informazione del pubblico quanto agli effetti negativi di un prodotto o di un processo, nonché ogni altra azione volta a ridurre i rischi di danno ambientale. In un'ottica di responsabilità ecologica del consumatore e di indirizzo delle scelte di produzione, si sarebbe forse potuto valorizzare anche lo strumento dell'educazione al consumo, consacrato dal Codice del Consumo (71).

4. La certificazione forestale

Nata per combattere la deforestazione nelle aree tropicali, la certificazione forestale è un sistema per promuovere la gestione sostenibile delle foreste, ovvero l'amministrazione e l'uso dei territori forestali che, non recando danno ad altri ecosistemi, permette di assicurare la biodiversità, la produttività, la rigenerazione, la vitalità, nonché potenziali funzioni ambientali, economiche e sociali, a livello locale, nazionale e globale. In altre parole, certificare una foresta permette alle aziende di attestare la propria conformità a principi e criteri di gestione, utilizzazione e trasformazione sostenibile delle risorse legnose.

Gli approcci che esse seguono nella determinazione delle norme per la certificazione sono due: *System-based approach*, basato sul livello di organizzazione gestionale dell'azienda nella politica ambientale; la certificazione comprova il conseguimento di obiettivi che l'azienda stessa si era data senza riferimenti a pre-definiti standard di tutela ambientale; *Performance-based approach*, basato sul livello di raggiungimento e/o rispetto di determinati criteri di gestione forestale sostenibile pre-definiti. La certificazione forestale può distinguersi sulla base della valutazione di conformità della gestione forestale dalla fase di pianificazione all'esbosco e accatastamento e della rintracciabilità dei prodotti o tracciabilità di filiera, dall'imposto del legname ai semilavorati o prodotti finali (denominata anche catena di custodia o *chain of custody*). In base alla prima, il rilascio del

(71) D.lgs. n. 206 del 6 settembre 2005, il c.d. *Codice del consumo*, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229, pubblicato nella G.U. n. 235 del 8 ottobre 2005 – Suppl. Ord. n. 162.

certificato fornisce la prova che la foresta è gestita in materia conforme a standard ambientale, sociali ed economici riconosciuti a livello internazionale. In base alla seconda, il certificato attesta che un certo contenuto in legno, oppure l'intero prodotto, proviene da foreste gestite in modo sostenibile. La catena di custodia è valida solo se ogni azienda della filiera di lavorazione e trasformazione impiega materiale legnoso certificato di cui sono note la provenienza e la gestione. Ad ogni stadio della catena di lavorazione e trasformazione deve essere quindi possibile rintracciare la provenienza del prodotto tramite un codice identificativo dell'azienda.

La certificazione si differenzia anche in base ai soggetti che vengono certificati e può essere: aziendale (o individuale), quando si rivolge a singole aziende, siano esse di proprietà forestali o industrie di trasformazione e lavorazione del legno; di gruppo, quando comprende gruppi di aziende dello stesso tipo o di proprietà consorziate che condividono il sistema gestionale e amministrativo; regionale, intendendo per regione una porzione di territorio non necessariamente coincidente con la regione amministrativa e che comprende soggetti di natura diversa (es. proprietari, industrie di trasformazione, consorzi, pubblica amministrazione, rappresentanti di categoria) (72).

Gli schemi più diffusi a livello internazionale sono la *Canadian Standards Association (CSA)*, la *Sustainable Forestry Initiative (SFI)*, il *Forest Stewardship Council (FSC)*, e il *Programme for Endorsement of Forest Certification (PEFC)*.

La *Canadian Standards Association (CSA)* è un'organizzazione nazionale di standardizzazione, con sede a Totonto, in Canada, che sviluppa standard e programmi di certificazione in settori tecnici. Insieme all'industriale forestale canadese ed altre parti interessate, la CSA ha sviluppato degli standard di GFS approvati nel 1996. Lo schema CSA è una certificazione di sistema derivata da ISO 14001 con criteri aggiuntivi di valutazione della performance che devono essere integrati nei piani di gestione attraverso un processo di partecipazione e dibattito pubblico. Alle aziende forestali e di lavorazione del legno è richiesto di definire gli obiettivi di

(72) Mentre le prime due categorie sono comuni a molti schemi di certificazione, la certificazione regionale è un carattere distintivo di alcuni schemi, ad es. il PEFC e l' FSC.

performance da raggiungere sul campo. Almeno ventuno indicatori di GFS devono essere analizzati e discussi localmente insieme alle parti interessate. Le aziende che richiedono la certificazione ricevono la valutazione e le ispezioni sul terreno da parte di un ente terzo accreditato per confermare il raggiungimento o i progressi verso gli obiettivi predefiniti. Il CSA è stato recentemente riconosciuto dal PEFC ed è diventato membro a pieno titolo del Consiglio.

La *Sustainable Forestry Initiative* è un programma della Associazione Americana per le foreste e la carta (AFPA) iniziato nel 1994 che interessa 205 aziende forestali e conta 44 membri negli USA. Lo schema è basato su 12 principi e 30 indicatori di performance ai quali le aziende certificate si devono attenere. La valutazione non è necessariamente condotta da un ente terzo, come negli altri casi, ma l'azienda può decidere se 'autocertificarsi' o richiedere la verifica a una azienda associata. La partecipazione alla AFPA comporta oggi l'adesione automatica alla SFI e, dal 1996, 15 aziende sono state espulse per il mancato rispetto delle norme. Dal 1998 anche organizzazioni forestali governative e associazioni ambientaliste possono entrare come membri del programma. Nonostante la SFI abbia il supporto di molte categorie economiche, non riscuote il supporto delle Organizzazioni Non Governative ambientaliste e non è ancora chiara la risposta del mercato americano a questo tipo di certificazione. La SFI è stata riconosciuta dal PEFC ed entrata ufficialmente nel Consiglio come membro ordinario.

Il *Forest Stewardship Council* è una organizzazione *no profit* e non governativa internazionale con sede operativa a Oaxaca in Messico. E' stata fondata nel 1993 in Canada da rappresentanze di gruppi ambientalisti e di enti per la difesa dei diritti umani, professionisti forestali, organizzazioni indigene, imprese commerciali di distribuzione di prodotti legnosi, enti di certificazione forestale. Lo scopo del FSC è la definizione su scala mondiale dei principi di Gestione Forestale Sostenibile, l'accreditamento delle organizzazioni che certificano la conformità ai 10 principi di gestione forestale (73), la assistenza

(73) Criteri definiti dal *Forest Stewardship Council* per la gestione forestale sostenibile. 1. Rispetto delle norme Rispetto delle leggi in vigore e dei criteri FSC. 2. Proprietà e diritti d'uso Da definire, documentare e stabilire su basi legali. 3. Diritti degli indigeni Devono essere riconosciuti e tutelati. 4. Lavoratori e comunità locali La gestione forestale deve migliorare il benessere

per l'elaborazione di standard globali e regionali di certificazione, la promozione di una gestione forestale economicamente valida nel rispetto dell'ambiente e dei valori sociali e culturali. La certificazione non è di tipo sistemico ma è basata su misure di performance da verificarsi in campo e prevede la partecipazione e il consenso delle parti interessate. È prevista la certificazione sia della gestione forestale che della 'catena di custodia', dalla materia prima al prodotto semilavorato o finito. Una volta emesso il certificato di conformità, il proprietario o il gestore forestale è autorizzato a utilizzare il logo FSC. Lo schema FSC è riconosciuto e appoggiato dalle ONG ambientaliste internazionali (es. WWF, Greenpeace, Amici della Terra) e promosso da gruppi di distribuzione di prodotti legnosi eco-certificati (i cosiddetti 'gruppi di compratori', *buyers groups*). Attualmente tra i membri si registrano rappresentanze ambientaliste e sociali, industrie di prima lavorazione, trasformazione e commercializzazione del legno. A febbraio 2003 oltre 31.000.000 di ettari di foresta in 57 Paesi sono certificati FSC e sono stati emessi, da enti accreditati, oltre 2.800 certificati di *chain of custody*. Il network internazionale dell'FSC comprende 18 Gruppi di Lavoro nazionali, 14 Referenti nazionali (*National Contact Person*) e 13 Organismi di Certificazione accreditati.

Il *Programme for Endorsement of Forest Certification schemes* è stato sviluppato su base volontaria dal settore privato in Finlandia, Germania, Francia, Norvegia, Austria e Svezia a partire dall'agosto 1998. Nell'aprile 1999, una coalizione di ONG ambientaliste annunciò che non avrebbe appoggiato lo schema per motivi sia di carattere tecnico, sia istituzionali (lo schema si identificava prevalentemente con la categoria industriale e i proprietari forestali). Il Consiglio del PEFC (PEFCC) fu ufficialmente creato a Parigi il 30 giugno 1999.

dei lavoratori e delle comunità locali. 5. Benefici derivanti Efficienza economica e benefici ambientali e sociali. 6. Impatti ambientali Conservare la diversità biologica, tutelare le risorse idriche ed i suoli, gli ecosistemi fragili, il paesaggio 7. Piano di gestione Un piano deve definire gli obiettivi a lungo termine e le modalità per raggiungerli 8. Monitoraggio Valutare le condizioni della foresta, le produzioni, i responsabili, gli impatti sociali ed ambientali 9. Foreste naturali Conservare le foreste e gli ambienti di maggior pregio e non sostituirli con piantagioni o altre forme d'uso 10. Piantagioni Gestirle secondo i precedenti principi, complementari agli ecosistemi naturali e procurare benefici alle comunità locali

L'intento iniziale era di creare uno schema di mutuo riconoscimento che raccogliesse i diversi schemi nazionali sviluppatisi fino ad allora, identificandoli con un marchio comune sui prodotti dopo la verifica e la certificazione della "catena di custodia". Oltre ai proprietari forestali, presero parte all'iniziativa anche l'industria e rappresentanze governative degli stati aderenti. L'approccio PEFC è basato largamente sui criteri definiti nelle risoluzioni delle conferenze interministeriali di Helsinki e Lisbona (74), rispettivamente del 1993 e 1998. Secondo il PEFC, un programma nazionale o regionale di GFS può essere riconosciuto se dimostra che le organizzazioni o aziende certificate rispettano gli standard definiti a Helsinki, a loro volta sviluppati su principi guida. Il Documento tecnico e lo statuto del PEFC definiscono i requisiti degli schemi nazionali e la struttura organizzativa a livello internazionale e nazionale. Nonostante il PEFC sia stato inizialmente concepito per le foreste dell'Europa, anche gli schemi vigenti al di fuori di essa possono essere riconosciuti dal *Programme for Endorsement of Forest Certification schemes* e utilizzare lo stesso logo se dimostrano di possedere i requisiti necessari.

Per quanto riguarda il processo di certificazione, esso inizia con una richiesta scritta da parte del soggetto interessato che la inoltra all'organismo certificatore prescelto e accreditato dall'ente nazionale responsabile (in Italia il SINCERT per lo schema PEFC) o internazionale (nel caso dello schema FSC). Il richiedente (ad es. una singola azienda o un consorzio forestale) deve curare la predisposizione della documentazione tecnica e amministrativa tramite la verifica dei documenti disponibili e la raccolta di dati interna alla propria organizzazione (*internal audits*). Questa fase richiede in genere l'intervento di consulenti esterni che aiutano l'azienda anche ad impostare un sistema di gestione ambientale, cioè l'organizzazione e le procedure per

(74) La Conferenza di Helsinki (Giugno 1994) ha, infatti, stabilito sei criteri pan-europei per la gestione forestale sostenibile: 1. Mantenimento ed appropriato accrescimento delle risorse forestali e loro contribuzione al ciclo vitale del carbonio. 2. Mantenimento della salute e vitalità dell'ecosistema foresta. 3. Mantenimento e promozione delle funzioni produttive delle foreste. 4. Mantenimento, conservazione e appropriato accrescimento della diversità biologica negli ecosistemi forestali. 5. Mantenimento e appropriato accrescimento delle funzioni protettive nella gestione forestale (suolo e acqua). 6. Mantenimento delle altre funzioni e condizioni socioeconomiche.

gestire gli aspetti ambientali della propria attività. Prima di preparare il piano di lavoro e selezionare gli esperti, l'organismo certificatore può ritenere opportuna una visita preliminare all'azienda (*pre-audit*) per accertare che i requisiti per ottenere la certificazione siano stati definiti, documentati e ben compresi. Il team di certificatori procede quindi alla verifica della conformità (*audit*) degli standard gestionali con quelli predefiniti nello schema di certificazione. Al termine della valutazione, gli esperti forniscono i risultati sia all'ente richiedente, che a sua volta può fornire commenti e suggerire rimedi alle eventuali non conformità rilevate, che all'organismo certificatore. E' a questo punto che l'organismo certificatore decide se emettere il certificato e concedere l'uso del logo. I valutatori non possono partecipare alla decisione finale per garantire la neutralità del giudizio. In caso positivo, l'azienda riceverà il certificato di conformità gestionale (o di '*chain of custody*', a seconda del tipo di certificazione richiesto) con durata di solito quinquennale (la durata del certificato per lo schema FSC e PEFC è di 5 anni, per ISO 14000 la durata minima è 3 anni) e verifiche periodiche obbligatorie (generalmente annuali). In caso negativo, l'azienda riceve la segnalazione degli elementi non conformi che necessitano di revisione ed una nuova valutazione verrà condotta solo dopo che i correttivi siano stati messi in atto.

Conclusioni

Alla luce delle analisi svolte è possibile, seppur brevemente, segnalare alcune delle principali questioni emerse.

In primo luogo è stato possibile constatare che i sistemi di certificazione ambientale a servizio della realizzazione degli obiettivi della responsabilità sociale del territorio presuppongono l'esistenza di una regolamentazione a livello comunitario tendente ad uniformare le discipline presenti nei vari Stati membri.

In secondo luogo l'analisi delle dimensioni e delle molteplici forme in cui si manifesta il fenomeno coinvolgono questioni nodali. Si pensi alle esigenze di controllo e di verificabilità: chi controlla i soggetti terzi certificatori e le informazioni qualificate da loro emesse o chi garantisce effettivamente la loro imparzialità, al di là di quello che è un formale procedimento di

accreditamento? Inoltre ulteriori aspetti di criticità nascono dall'affermarsi della società aperta, del mercato globale, degli spazi giuridici ultranazionali in cui operano i vari organismi deputati alla certificazione. La dimensione ultrastatale dei processi di istituzionalizzazione della fiducia, in quanto consustanziali alla dimensione dei mercati, che per effetto della globalizzazione non coincidono più con i confini statali offrono la conferma della frammentazione del ruolo dello Stato in concorrenza con altri regolatori statali o extrastatali o organismi di natura privatistica. Ancora: il ruolo della tecnica e del sapere specializzato rivestono un ruolo privilegiato nella realizzazione dei procedimenti di certificazione.

In terzo luogo, è stato possibile verificare che le esigenze per le quali è opportuno tenere sotto controllo gli aspetti ambientali della propria organizzazione sono le più disparate: il miglioramento dell'efficienza produttiva dell'organizzazione, la riduzione dei costi e la minimizzazione del rischio di sanzioni legate all'inosservanza della normativa ambientale cogente, nonché la probabilità di evitare il prodursi di danni ambientali. Inoltre, i vantaggi della certificazione sono molteplici: l'organizzazione certificata gode di una serie di benefici che riguardano i rapporti commerciali, l'accesso ai finanziamenti, nonché i rapporti semplificati con la pubblica amministrazione e la credibilità sui mercati internazionali, una migliore qualità della vita e la coesione sociale della comunità.

Infine, come ogni procedimento amministrativo alla base dei meccanismi di certificazione si pone un insanabile contrasto tra l'effettività del raggiungimento degli obiettivi preposti e la formalizzazione dei procedimenti.

Nonostante siano molte le questioni emerse dallo studio dei rapporti fra le certificazioni ambientali e la responsabilità sociale del territorio, allo stato attuale esse rappresentano gli strumenti più adeguati al perseguimento degli obiettivi di salvaguardia dell'ambiente, salute dell'individuo, sviluppo di un'impresa sostenibile al fine di conciliare le esigenze di crescita economica con il rispetto dell'ambiente e dell'umanità.