

IL CONTRIBUTO DELLE CERTIFICAZIONI AMBIENTALI ALLA INDIVIDUAZIONE E ALLA COSTRUZIONE DI UN SISTEMA DI OBIETTIVI COERENTI

Riccardo Luca Cecatiello, Dottorato in Pianificazione Urbana Territoriale e Ambientale,
Politecnico di Milano

Premessa

La consapevolezza che la posizione competitiva delle Amministrazioni Comunali è influenzata anche dalle caratteristiche tangibili e intangibili di un'area territoriale, insieme all'esigenza di perseguire uno sviluppo sostenibile, stanno spingendo Enti pubblici e il mondo dell'impresa a concepire e ad impostare la gestione del territorio in un'ottica nuova, più integrata e basata su un approccio organico e relazionale. L'attuazione e la realizzazione di questa "gestione condivisa ed integrata" sposta l'attenzione sul "territorio", sulle opportunità di integrazione socio-economico e ambientale esistenti fra le diverse realtà pubbliche e private presenti in un'area geografica e sulla necessità di coniugare la valorizzazione con l'innovazione. I tentativi che si stanno realizzando in Italia per una nuova gestione del territorio sembrano trovare un importante punto di riferimento nei modelli gestionali orientanti al miglioramento continuo e al tempo stesso certificabili (quali ISO 9000 e ISO 14000).

I riferimenti istituzionali per la progettazione dei Sistemi di Gestione Ambientale sono rappresentati dal Regolamento Comunitario EMASⁱ e dalla Norma Standard Internazionale ISO14001ⁱⁱ. Sin dal 1996, anno di pubblicazione, la Norma ISO14001 si rivolge a tutte le organizzazioni, mentre il Regolamento CE n. 1836 emanato nel 1993 era applicabile alle sole imprese operanti nel settore industriale. Si trattava, in sostanza di una registrazione di "sito". Con la nuova versione del Regolamento, il n. 761 del 2001 (cosiddetto EMAS IIⁱⁱⁱ), che ingloba a tutti gli effetti lo standard ISO, anche la Comunità Europea ha deciso di superare il concetto di sito e rivolgersi a tutte le tipologie di organizzazioni, tra le quali rientrano anche gli Enti Locali. Questa ipotesi sta trovando particolare consenso ed interesse nel nostro paese (cominciano ad essere statisticamente rilevanti le iniziative di questo genere avviate in Italia), soprattutto in virtù del fatto che EMAS richiede esplicitamente la valutazione degli impatti ambientali indotti in maniera "indiretta" dalle attività svolte dalle organizzazioni. Questo di fatto significa, per un Ente pubblico, analizzare le possibili ricadute sul territorio amministrato derivanti dalle proprie decisioni programmatiche e pianificatorie.

In considerazione della propria natura di "Sistema di Gestione", EMAS si propone come idoneo mezzo di integrazione degli strumenti volontari e istituzionali a disposizione di ogni Ente. Verranno pertanto nel seguito descritte alcune peculiarità dell'applicazione di un SGA negli Enti Locali, cercando di focalizzare l'attenzione sulle possibili integrazioni di EMAS con gli altri strumenti a valenza ambientale a disposizione di una P.A. in particolare sottolineando le sinergie con i processi di Agenda 21 Locale.

Il modello dei sistemi di gestione ambientale

Come detto, i sistemi di gestione ambientale nascono, al passaggio tra gli anni '80 e '90, come strumento a supporto delle imprese finalizzato al raggiungimento di una maggiore efficienza sotto il profilo ambientale e solo in un secondo tempo sono stati applicati in contesti diversi. Essi si basano sul concetto di miglioramento continuo delle prestazioni ambientali dell'organizzazione, da attuarsi secondo un modello procedurale noto come PDCA: plan: pianificare gli obiettivi da raggiungere in base ai risultati emersi da un'analisi ambientale; do: attuare un programma di miglioramento; check: monitorare l'attuazione del programma; act: agire per migliorare le prestazioni ambientali ottenute.

Le fasi che una Amministrazione deve affrontare per ottenere la certificazione sono le seguenti:

- effettuare un'**analisi ambientale iniziale**, stabilire cioè gli aspetti ambientali significativi generati dalle proprie attività dirette e indirette;
- redigere la propria **politica ambientale**, contenente gli obiettivi e i principi generali d'azione per il miglioramento dell'ambiente;
- elaborare un **programma ambientale**, nel quale vengono indicate le azioni da compiere per raggiungere obiettivi e target di miglioramento;
- implementare e attuare il **sistema di gestione ambientale** cioè l'insieme dei processi necessari all'attuazione della programmazione fatta;
- effettuare l'attività di **auditing**, cioè monitorare e valutare sistematicamente le prestazioni dell'organizzazione nel funzionamento del sistema di gestione;
- redigere una **dichiarazione ambientale**, cioè un documento rivolto al pubblico nel quale vengono illustrate le criticità, gli impegni presi e i risultati ottenuti nel miglioramento delle prestazioni ambientali.

La 'territorialità' delle certificazioni applicate agli Enti Locali

La Commissione Europea ha emanato alcuni indirizzi^{iv} relativi alle organizzazioni che possono essere registrate EMAS, dedicando apposita attenzione al caso delle Pubbliche Amministrazioni (Punto 8. Autorità locali e istituzioni governative). Elemento determinante risiede nell'affermazione contenuta nella Decisione n. 681/2001, che afferma: "...quando un'organizzazione che chiede la registrazione EMAS è un'istituzione pubblica, è importante dichiarare che gli aspetti ambientali indiretti, come quelli derivanti ad esempio dalle politiche dell'autorità, possono essere più importanti e quindi i problemi da considerare non possono essere limitati soltanto alla struttura organizzativa di gestione e agli aspetti ambientali diretti associati ...". Tale considerazione introduce il sistema ad una dimensione enormemente più ampia del controllo degli impatti ambientali generati direttamente da parte di un Ente pubblico durante lo svolgimento delle proprie attività amministrative, oggettivamente piuttosto limitati, ma si pone l'ambizioso fine di valutare ed entrare nel merito delle potenziali ricadute ambientali delle politiche dell'Ente. Se, da un lato, un approccio del genere aumenta di gran lunga la complessità del sistema, dall'altro lo "investe" di notevoli potenzialità legate al miglioramento del territorio e ad un suo sviluppo in senso eco-compatibile.

Gli Enti Locali sono caratterizzati da una vocazione riconducibile al governo del territorio e, nell'attuazione delle proprie politiche, possono stipulare convenzioni locali o accordi di programma tra soggetti diversi presenti sul territorio, intendendo in questo senso sia Enti sotto o sovra ordinati (es. Province e Comuni), sia soggetti competenti per tematiche specifiche (es. ATO). Ciò induce a valutare le possibili ricadute benefiche di un percorso di sviluppo verso la sostenibilità senza prescindere da alcune considerazioni di fondo, che fanno sostanzialmente capo all'ovvia constatazione che i limiti amministrativi non coincidono con soglie di carattere fisico, perciò, affinché una politica di gestione del territorio risulti efficace, è necessario che essa venga applicata in maniera omogenea e coerente sul contesto locale, anche se da soggetti aventi competenze diverse. In sede di programmazione ambientale del miglioramento risulta perciò auspicabile che tutti gli Enti Locali che insistono sullo stesso territorio vengano coinvolti nei processi decisionali.

Come già accennato in precedenza, gli impatti di natura diretta in una P.A. possono rivestire una rilevanza limitata. A questo proposito è opportuno specificare che l'importanza degli

impatti si riduce all'aumentare della scala di azione dell'Ente (es. l'attività principale di una provincia è di tipo pianificatorio, mentre un comune, nell'erogazione dei servizi pubblici, si può trovare a gestire direttamente aspetti ambientali rilevanti). Si può ragionevolmente asserire che il reale valore aggiunto di una certificazione in una PA consiste in un supporto alla gestione degli impatti derivanti dalle attività di pianificazione (territoriale e di settore), alla programmazione economica e finanziaria, alla regolamentazione degli interventi sul territorio, alla realizzazione di opere pubbliche e di infrastrutture, all'assicurazione dei servizi pubblici e dei controlli ambientali sul territorio.

L'integrazione con gli strumenti di Pianificazione

Nella progettazione del Sistema di Gestione Ambientale per un Ente Locale occorre considerare che il sistema deve essere vocato a due aree di azione: miglioramento dell'efficienza interna e miglioramento della qualità del territorio di pertinenza. Questo dualismo risulta presente in ogni fase di implementazione del SGA e nel suo futuro mantenimento.

- L'analisi ambientale iniziale dovrà essere rivolta allo studio dell'organizzazione e del territorio sul quale l'amministrazione agisce.
- La politica ambientale dell'Ente cercherà di tenere in considerazione le esigenze manifestate dai cittadini e, in generale, da tutti i portatori di interesse.
- Il programma dovrà considerare un miglioramento interno all'organizzazione, ma soprattutto un impegno alla risoluzione delle criticità territoriali esistenti (anche se non riconducibili a specifiche responsabilità della P.A.), nei limiti delle competenze istituzionali dell'Ente e della sua capacità di gestione.
- Il sistema dovrà considerare le interazioni dell'Ente con gli altri soggetti operanti sul territorio (sia pubblici che privati), pertanto regolare anche le forme che disciplinano tali rapporti (appalti, partecipazioni societarie, concessioni, incarichi, ecc.)
- Il monitoraggio sarà rivolto alle prestazioni dell'Ente, ma anche alla qualità del territorio.

Questo sintetico elenco di suggerimenti da tenere in considerazione nell'elaborazione del sistema, suddiviso per fasi, evidenzia chiaramente come un grosso contributo alla sua realizzazione possa essere fornito da altri strumenti a disposizione dell'Ente Locale, sia di

**RETE NAZIONALE INTERDOTTORATO IN URBANISTICA E PIANIFICAZIONE
TERRITORIALE E AMBIENTALE 5° Convegno Nazionale 09-10-11 Novembre
Tavolo tematico: Urbanistica di Frontiera**

tipo istituzionale che volontario, in particolare in quelle realtà che hanno attivato processi di Agenda 21 locale.

Mentre la pianificazione rischia sempre più di diventare un sermone virtuoso (tra eccellenza e cura), **la certificazione ambientale, propone un modello che lega fortemente gli interventi con il sistema degli obiettivi e costringe il decisore a dotarsi di un metodo di scelta.** La Certificazione è quindi uno strumento che si integra con la Pianificazione Urbanistica, che condivide con essa gli obiettivi di valorizzazione economica, sociale, ambientale e di promozione della sostenibilità. Lo stato e le prospettive di ricerca devono però considerare che è imprudente ritenere di avere scoperto la via decisiva, dopo che in altre fasi con la medesima convinzione, sono stati proposti modelli radicalmente differenti e pertanto occorre sempre utilizzare gli strumenti con "ironia".

Come detto, le motivazioni che possono spingere un Ente Locale all'adozione di un Sistema di Gestione Ambientale sono di duplice natura: miglioramento dell'efficienza interna e miglioramento della qualità del territorio di pertinenza. Nel primo caso l'iniziativa consente una valutazione dell'efficienza dei vari dipartimenti sotto il profilo ambientale, ma non solo; altri benefici correlati possono essere costituiti dallo sviluppo di una maggiore trasparenza verso i cittadini, dal perseguimento della razionalizzazione dei costi interni e dalla diffusione della 'consapevolezza' ambientale a servizi diversi da quello ambiente.

Per quanto riguarda l'azione esercitata dalla Pubblica Amministrazione sul territorio, le motivazioni possono essere: immagine e visibilità dell'Ente, gestione ottimizzata dei problemi territoriali, raggiungimento di un'organizzazione trasversale al tema ambiente, integrazione delle politiche ambientali dell'Ente, coordinamento degli strumenti di gestione ambientale (volontari ed obbligatori) in essere, costituire esempio e, di fatto, incentivare lo sviluppo dei SGA tra i diversi soggetti operanti sul territorio provinciale/comunale. Una P.A. dispone di una molteplicità di strumenti (sia di gestione che conoscitivi), il cui numero dipende dal grado di proattività dell'Ente. Nel seguito verranno indicati gli elementi che potrebbero essere "messi a sistema" con maggior profitto in termini di ottimizzazione delle risorse e degli sforzi.

Un processo di A21L, se in atto, può fornire un riferimento agli organi decisionali dell'Ente sulle linee di indirizzo da seguire: i temi discussi nei forum rappresentano infatti una manifestazione delle esigenze dei portatori di interesse. Inoltre costituisce la sede idonea per tutte le pertinenti attività di comunicazione e sensibilizzazione.

**RETE NAZIONALE INTERDOTTORATO IN URBANISTICA E PIANIFICAZIONE
TERRITORIALE E AMBIENTALE 5° Convegno Nazionale 09-10-11 Novembre
Tavolo tematico: Urbanistica di Frontiera**

In sede di analisi ambientale, la presenza di un Rapporto sullo Stato dell'Ambiente o di un Bilancio Ambientale, fornisce le necessarie informazioni sulla qualità ambientale del territorio amministrato. Un'integrazione con considerazioni legate a quelle che sono le competenze dell'Ente può portare all'identificazione degli aspetti ambientali significativi e all'elaborazione di un programma ambientale realistico e concreto. Nella predisposizione di quest'ultimo, non si può prescindere dagli strumenti di programmazione dei quali ogni Ente dispone: Piano Esecutivo di Gestione (PEG), Bilancio di previsione, Relazione Previsionale e Programmatica, ecc. In questo quadro non può essere tralasciato il Piano di Azione Locale di Agenda 21: esso infatti consente la definizione di obiettivi e progetti in maniera concertata tra tutti i portatori di interesse presenti sul territorio e apre la strada verso la tanto auspicata programmazione ed attuazione del miglioramento da parte di tutti gli Enti che insistono sullo stesso territorio, l'integrazione delle loro politiche ambientali finalizzate ad una sostenibilità che superi i limiti amministrativi esistenti e produca effettivo beneficio per l'ambiente nel suo complesso e per i cittadini che vi risiedono.

Bibliografia

- Di Giulio E.- Pareglio S., 1998, *Sostenibilità urbana e azione locale*, Il Mulino, Bologna
- European Conference, The EU Eco – Management and Audit Scheme – Benefits and “Challenges of EMAS II”. Brussels 26/27 June 2002
- Forester, J., 1998, *Pianificazione e potere, pratiche e teorie interattive del progetto urbano*, Dedalo, Bari
- MacLaren, V.W., 1996, *Developing indicators of urban sustainability, a focus on Canada experience*, ICURR Press, Toronto
- Romaniello, Armando, 2002, *EMAS II nuova frontiera della politica ambientale europea*, in *Ambiente e Sviluppo* n. 2/2002

ⁱ Regolamento CE n. 1836 del Parlamento e del Consiglio del 29 giugno 1993 sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS)

ⁱⁱ Norma UNI EN ISO14001 del novembre 1996 “Sistemi di Gestione Ambientale: requisiti e guida per l'uso”

ⁱⁱⁱ Regolamento CE n. 761 del Parlamento e del Consiglio del 19 marzo 2001 sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS)

^{iv} Decisione della Commissione CE n. 681 del 7 settembre 2001 relativa agli orientamenti per l'attuazione del Regolamento CE n. 761/2001 del Parlamento e del Consiglio sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS)