

IL PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO

Materiali



LA CERTIFICAZIONE AMBIENTALE

Daniele Ferrero

IL PIANO DI GOVERNO DEL TERRITORIO

Materiali

Introduzione

La riforma urbanistica regionale ha rivoluzionato nei contenuti e nel metodo la pianificazione del territorio lombardo.

L'obbligo imposto ai Comuni di dotarsi di un Piano di Governo del Territorio, in sostituzione del Piano Regolatore Generale previsto dalla precedente legislazione implica una rivisitazione delle scelte urbanistiche di tutti gli Enti locali.

244 Comuni che disegnano negli stessi tempi il loro futuro rappresentano:

- un'occasione storica per modernizzare il rapporto fra cittadini, imprese e territorio,
- un'opportunità strategica per rispondere in maniera diversa dal passato e soprattutto coordinata alla domanda di servizi, spazi, infrastrutture,
- una sfida fondamentale per coniugare l'esigenza dello sviluppo e la necessità della sostenibilità.

La nuova pianificazione ha l'obbligo di confrontarsi ed inserirsi nel disegno del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale con la possibilità di contribuire ad un disegno territoriale più ampio, a suo tempo condiviso.

La contemporaneità della nuova pianificazione urbanistica prevista dalla Regione garantisce la possibilità di raggiungere l'obiettivo della compatibilità delle scelte non solo con il disegno provinciale ma anche con i piani dei Comuni contermini e dello stesso ambito territoriale.

I Piani di Governo del Territorio subiranno le inevitabili incertezze portate dalla novità combinate con le difficoltà di realizzare uno strumento urbanistico così diverso dal passato e molto più articolato; dovranno risolvere le ambiguità (e forse l'inadeguatezza) di alcune parti della legge; saranno costretti a confrontarsi con la complessità di un Piano che vuole

contemporaneamente disciplinare usi del suolo e servizi, economia ed urbanistica; infine dovranno superare le difficoltà di un progetto che deve contestualmente affrontare la domanda presente ed il progetto futuro, per di più con minori poteri di quanti ne attribuiva il vecchio PRG.

I nuovi Piani di Governo del Territorio si rivolgono ad un territorio altamente antropizzato, dove la sostenibilità costituisce un problema e dove le risorse territoriali disponibili sono scarse; d'altra parte devono tentare di colmare alcuni pesanti deficit infrastrutturali ma anche di servizi e, in alcune aree, di spazi per la produzione e la residenza.

Per di più gli Enti Locali, per lo stato della finanza e del debito pubblico, possono contare su risorse economiche sempre più scarse e sono spesso costretti a "vendere" il territorio per sopravvivere.

Sono minacce reali che bisogna lavorare per trasformare in opportunità:

- pianificare insieme o in maniera coordinata consente di risparmiare territorio e comunque di non creare conflitti fra gli usi del suolo;
- erogare servizi con bacino di utenza sovra comunale consente di conseguire economie di scala e/o migliorare la qualità;
- specializzare alcune funzioni al servizio di un consorzio di comuni una permette una redistribuzione dei costi e un livello più alto di prestazioni;
- la scarsità di risorse può favorire il riuso, con benefici per la conservazione del territorio destinato all'agricoltura e con positivi risultati sulla sostenibilità ambientale e sull'assetto del territorio che soffre di troppi immobili dismessi.

Su questi temi Confindustria Bergamo è impegnata. Si strutturato un rapporto sistematico con diversi Comuni fornendo supporti tecnici alle scelte di Piano.

Lo scorso anno ha pubblicato una base dati analitica su tutti gli ambiti della Provincia finalizzata ad evidenziare per ciascuno di essi le vocazioni, i punti di debolezza e le opportunità.

Quest'anno l'attenzione si è concentrata su alcuni aspetti tecnici della predisposizione del Piano di Governo del Territorio che, senza alcuna pretesa di completezza, forniscono spunti di metodo su come affrontare alcune delle novità della nuova pianificazione.

Coerentemente con queste premesse, i criteri che orientano i singoli contributi sono:

- la centralità della domanda dei cittadini e delle imprese,
- la scelta della sostenibilità e, con essa, la valutazione del costo ambientale delle scelte di Piano,
- l'esigenza di utilizzare il meno possibile il territorio non urbanizzato,
- i rischi delle dinamiche demografiche – positive o negative – troppo intense,
- gli effetti della pianificazione sulla già grave crisi della mobilità,
- il ruolo del mercato come fattore di attuazione del PGT,
- l'attenzione al costo ed al valore economico della pianificazione.

Gino Zambaiti
Vice Presidente Confindustria Bergamo

Sono stati predisposti i seguenti materiali:

Il contesto

- Il Sistema Informativo Territoriale
- Il paesaggio

Informazioni sulle scelte localizzative

- Il sistema dei servizi
- La domanda di mobilità
- L'offerta di mobilità

I sistemi di gestione

- La perequazione urbanistica
- La certificazione ambientale

L'analisi delle compatibilità

- La Valutazione Ambientale Strategica
- L'analisi del bilancio del Comune: dalla contabilità finanziaria ad un metodo economico strategico

LA CERTIFICAZIONE AMBIENTALE

Daniele Ferrero

Indice

1. Introduzione
 2. I sistemi di gestione ambientale (ISO 14001 ed EMAS)
 - 2.1. *La norma ISO 14001*
 - 2.2. *Il sistema europeo EMAS*
 3. Il campo di applicazione del sistema di gestione ambientale
 - 3.1. *Entità minima certificabile/registrabile*
 4. Aspetti ambientali indiretti
 5. La comunicazione
 - 5.1. *La trasparenza dell'informazione ambientale*
 6. Condivisione degli obiettivi
 7. La conformità legislativa
 8. Integrazione con il processo di Agenda21 locale ed EMAS territoriale
 9. Le certificazioni ISO 14001 e le registrazioni EMAS in Italia e nel mondo
 10. Caso studio: la certificazione e registrazione EMAS di un Comune lombardo
 - 10.1. *Il territorio*
 - 10.2. *L'organizzazione*
 - 10.3. *La politica*
 - 10.4. *Gli aspetti ambientali*
 - 10.5. *Il sistema di gestione ambientale*
 - 10.6. *La certificazione del SGA e la convalida EMAS*
 - 10.7. *La collaborazione con l'Università di Milano Bicocca*
 11. Sintesi
- Bibliografia

1. Introduzione

La registrazione/certificazione ambientale rappresenta l'espressione più evidente del nuovo indirizzo che, a livello internazionale e dell'Unione Europea, si sta consolidando in materia di politica ambientale e sostenibilità, relativamente alle scelte di governance degli Enti e delle Autorità Pubbliche locali.

In particolare, sia il Regolamento Europeo EMAS sia lo standard ISO 14001, incoraggiano l'adesione volontaria delle organizzazioni pubbliche alla registrazione/certificazione ambientale per favorire:

- da una parte la razionalizzazione e la riorganizzazione delle stesse al fine di ridurre gli impatti ambientali direttamente o indirettamente attribuibili;
- dall'altra, la diffusione di una cultura ambientale, fondata sulla compartecipazione degli attori sociali alle scelte relative allo sviluppo sostenibile del territorio di riferimento.

Le motivazioni di un Ente/Autorità Locale per l'adozione di strumenti di gestione ambientale nascono dalla consapevolezza, seppur generica, di poter conseguire:

- aumento dell'efficacia e dell'efficienza nella gestione delle problematiche ambientali;
- individuazione di soluzioni strategiche, operative ed innovative, che permettano di valutare l'ambiente come un'importante opportunità attraverso cui recuperare competitività e migliorare l'immagine complessiva del territorio.

L'adozione di un SGA da parte di un Ente locale comporta, indubbiamente, diverse difficoltà dovute, in particolare, alla sua struttura, alle sue esigenze, alla sua organizzazione. Le potenziali difficoltà riscontrabili durante il percorso di registrazione/certificazione possono così essere sintetizzate:

- riorganizzazione delle responsabilità;
- risorse limitate, a fronte degli investimenti spesso significativi necessari in termini di risorse economiche ed umane;
- coinvolgimento di altre pubbliche amministrazioni, con la necessità di un complesso coordinamento delle responsabilità.

Nonostante le difficoltà, i vantaggi significativi legati al conseguimento della registrazione ambientale possono essere:

- opportunità di poter offrire ai cittadini ed alle strutture socio-economiche del territorio l'immagine di una amministrazione particolarmente sensibile alle tematiche ambientali;
- possibilità di svolgere un monitoraggio finalizzato alla verifica della corretta applicazione dei requisiti ambientali nelle attività dell'amministrazione ad impatto ambientale rilevante che sono in gestione diretta e/o in appalto/concessione;
- appropriata gestione di eventuali emergenze ambientali sul territorio;
- migliore aggiornamento sulle normative ambientali applicabili e più efficace controllo sulla loro applicazione;
- conoscenza documentata della propria situazione ambientale;
- implementazione di un sistema organizzato di gestione dei propri uffici;
- monitoraggio e miglioramento delle prestazioni svolte relative ai compiti delegati per legge all'Amministrazione pubblica in materia ambientale (autorizzazioni, verifiche, ecc.);
- incentivo al miglioramento delle prestazioni ambientali delle attività produttive insediate sul territorio di pertinenza;
- incentivo alla formazione e all'educazione verso un comportamento ambientale corretto dei cittadini;
- promozione della comunicazione ambientale;
- qualificazione del proprio territorio rispetto a terzi esterni;
- individuazione di possibili margini di recupero di costi ambientali (sprechi di consumi, applicazioni di tariffe, ecc.).

2. I sistemi di gestione ambientale (ISO 14001 ed EMAS)

Un sistema di gestione ambientale (SGA) può essere definito come: “parte del sistema complessivo di gestione comprendente 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”.

È importante sottolineare che un SGA deve essere parte integrante del sistema complessivo di gestione di un'organizzazione ed è quindi opportuno evitare che diventi, come purtroppo spesso accade, un insieme di regole definite a tavolino e scollegate dall'operatività.

Il sistema di gestione ambientale è uno strumento che consente di:

- identificare i principali aspetti ambientali delle attività svolte;
- tenere sotto controllo le attività associate a tali aspetti;
- definire le responsabilità per la loro gestione;
- pianificare e attuare programmi di miglioramento continuo delle prestazioni ambientali.

L'applicazione di un sistema di gestione ambientale consente di identificare gli impatti ambientali significativi associati alla propria attività quali, a titolo di esempio:

- le emissioni in atmosfera
- la gestione dei rifiuti
- l'utilizzo di gas, acqua ed energia
- le fonti di inquinamento acustico
- l'impatto visivo delle infrastrutture
- gli scarichi idrici
- l'emissione di polveri ed odori
- l'utilizzo delle risorse naturali

La certificazione di un SGA è un'attestazione di parte terza della conformità delle regole definite dallo standard di riferimento, compreso l'impegno al miglioramento continuo. È importante sottolineare che certificazione non significa di per sé "eccellenza" ma conferma da parte di un Ente indipendente dell'impegno al miglioramento messo in atto da un'organizzazione e corretta applicazione delle regole gestionali definite dall'organizzazione per minimizzare gli impatti sull'ambiente.

È opportuno anche tenere ben distinte le certificazioni di sistema (che riguardano l'organizzazione) dalle certificazioni di prodotto, che comprendono una molteplicità di possibili schemi. I possibili schemi di certificazione di sistema applicabili a una Pubblica Amministrazione sono i seguenti:

- certificazione ISO 9001 (sistema di gestione per la qualità)
- certificazione OHSAS 18001 (sistema di gestione per la salute e sicurezza sul lavoro)
- certificazione ISO 14001 (sistema di gestione ambientale)
- registrazione EMAS (sistema di gestione ambientale).

Nel seguito saranno descritti con maggiore dettaglio i due schemi di certificazione ambientale, che sono certamente i più diffusi nel campo delle Pubbliche Amministrazioni.

A differenza di quanto accade nell'industria manifatturiera e nei servizi, infatti, nelle Pubbliche Amministrazioni è più contenuto il numero di certificazioni di qualità (ISO 9001), mentre sono molto rare le certificazioni OHSAS 18001.

2.1. La Norma Iso 14001

La norma internazionale ISO 14001 fornisce i requisiti per la certificazione di un sistema di gestione ambientale.

L'organizzazione che vuole conseguire la certificazione ambientale secondo la norma ISO 14001 dovrà:

- effettuare un'analisi ambientale iniziale
- definire la propria politica ambientale, fissando gli obiettivi che ci si prefigge in campo ambientale
- predisporre un sistema di gestione ambientale con relative procedure e documenti operativi
- istituire un sistema di audit interno per verificare l'efficacia e l'efficienza dei processi
- riesaminare il SGA per valutare l'adeguatezza nel tempo.

2.2. Il Sistema Europeo Emas

EMAS (Eco-Management and Audit Scheme) è un sistema europeo ad adesione volontaria per le imprese e le organizzazioni che desiderano impegnarsi a valutare, migliorare e comunicare la propria efficienza ambientale. EMAS è stato lanciato nel 1993 (Regolamento CE n. 1836/1993) ed è stato sottoposto nel 2001 a revisione (Regolamento CE n. 761/2001). La nuova versione del Regolamento ha portato, tra l'altro, all'estensione del sistema a tutti i settori economici, inclusi i servizi pubblici e privati, che operano all'interno dell'Unione Europea e dell'Area Economica Europea.

L'adesione ha come prerequisito il rispetto della normativa ambientale e funziona in questo modo:

- l'organizzazione identifica gli obiettivi di miglioramento delle prestazioni ambientali che intende conseguire volontariamente
- definisce il relativo programma di attuazione
- applica un sistema di gestione ambientale (i cui requisiti comprendono quelli della norma ISO 14001)
- redige una dichiarazione ambientale.

La dichiarazione ambientale deve essere convalidata da un Verificatore Accreditato, inviata all'Organismo Nazionale Competente e successivamente resa pubblica riportando il logo EMAS. Il logo è quindi garanzia di una pianificata e sistematica attenzione agli aspetti ambientali e di un oggettivo, attendibile impegno verso la prevenzione e il miglioramento continuo.

La norma ISO 14001 (che non comporta l'obbligo di una dichiarazione ambientale, della sua convalida e di un'istruttoria presso un soggetto pubblico) può rappresentare il primo passo verso EMAS. L'integrazione tra i due sistemi è stata quindi predisposta in modo da rendere il passaggio il più semplice possibile e senza inutili duplicazioni di attività e documentazioni. A ogni Paese è stata richiesta l'istituzione di un Organismo Competente con il compito di concedere la certificazione, e l'Italia ha risposto istituendo il Comitato Ecolabel Ecoaudit, un Comitato interministeriale diviso in due sezioni che riceve il supporto dall'APAT per le necessarie analisi e valutazioni tecniche.

3. Il campo di applicazione del sistema di gestione ambientale

Requisito fondamentale per l'implementazione di un SGA, in accordo con i requisiti normativi, è la definizione del campo di applicazione del sistema di gestione ambientale, cioè la precisa delimitazione dei confini gestionali dell'organizzazione pubblica che vuole avviare il processo di certificazione/registrazione.

Ciò comporta, in primo luogo, l'identificazione della struttura organizzativa e dei soggetti di riferimento, con la precisa determinazione dell'architettura di relazioni intercorrente fra i diversi attori operanti nel sistema locale e dei relativi ruoli e responsabilità. Tale analisi risulta necessaria anche ai fini dell'individuazione di coloro che devono essere coinvolti nell'attuazione del sistema, come anche nell'individuazione di

un'adeguata struttura organizzativa che consenta la sua definizione, implementazione e gestione.

Nel formulare lo scopo di una certificazione ambientale devono essere riportate le tipologie di attività (processi) sotto il controllo dell'Organizzazione: il grado di dettaglio potrà essere stabilito in funzione della complessità dell'organizzazione, ma si dovrà sempre fornire l'idea dei possibili impatti ambientali collegati.

Nel caso specifico delle Pubbliche Amministrazioni, poiché molte delle attività possono essere affidate a soggetti esterni, è essenziale che nell'oggetto della certificazione emerga anche il differente grado di controllo esercitato nei confronti dei soggetti esterni, esplicitando, per ogni attività, se questa è svolta direttamente o se l'Ente esercita solo un controllo sull'attività svolta da soggetti esterni.

Da una analisi dei modelli finora applicati alle realtà comunali, emerge che il lavoro fatto in relazione all'attuazione della norma ISO 14001 ha seguito in molti casi una via semplificata utilizzando un modello applicabile ad una impresa erogatrice di servizi (es. acqua, energia, gas, trasporti, depurazione, raccolta e smaltimento rifiuti, scuole, ecc.), spesso considerate indipendenti e quindi certificabili singolarmente ed in modo completamente svincolato dalla realtà dell'organizzazione nel suo complesso.

In questi casi si è persa la visione globale dei problemi e non sono state opportunamente considerate le interfacce che necessariamente richiedono di essere gestite e finalizzate alla corretta interpretazione dei principi contenuti nel Regolamento, consentendo di perseguire l'obiettivo finale del miglioramento delle prestazioni ambientali dell'organizzazione.

Diverso è stato invece l'approccio utilizzato nel caso dei piccoli Comuni poiché si è arrivati, in questi casi, a certificare/registrare l'intera amministrazione. Tuttavia, quasi sempre, i comuni in questione sono stati visti più come imprese erogatrici di servizi piuttosto che amministrazioni in grado di avere, attraverso azioni politiche e programmatiche altamente qualificate, una indiretta influenza su una serie di aspetti ambientali.

3.1. *Entità minima certificabile/registrabile*

È fortemente scoraggiata dagli Enti di accreditamento la parzializzazione delle Organizzazioni soggette a certificazione/registrazione. Ciò vale in particolare per la PA ove la struttura funzionale e amministrativa dotata di autorità e competenze adeguate per attuare politiche veramente efficaci per l'ambiente può essere vista solo nell'intera PA.

Per la definizione dell'Entità minima che può essere certificata occorre ricordare la definizione di Organizzazione riportata nella UNI EN ISO 14001 "Gruppo, società, azienda, impresa, ente o istituzione, ovvero loro parti o combinazioni, associata o meno, pubblica o privata, che abbia una propria struttura funzionale e amministrativa".

È comunemente accettato che le PA complesse, che presentano particolare complessità in termini di estensione territoriale, competenze e numero di abitanti (per gli enti locali), possano procedere alla certificazione progressiva di tutta l'organizzazione partendo da un'entità minima certificabile. In generale, l'entità minima e indivisibile certificabile corrisponde a tutta quella parte di Organizzazione che risponde ad un Dirigente cui compete la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica con autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.

Tipicamente le P.A. complesse sono le tutte le Regioni, le Province e le Città metropolitane ed i Comuni con un numero di abitanti superiore a 40.000.

In caso di parzializzazione, è necessario tenere tuttavia presente che:

- l'Alta Direzione deve essere rappresentata da un soggetto o organismo interno che abbia autorità sulle risorse dell'intera organizzazione (es. Sindaco/Presidente, Giunta, Consiglio);
- deve esistere una Politica approvata dall'Alta Direzione; qualora esista anche una Politica "parziale", questa deve essere coerente con la politica approvata dalla Alta Direzione;
- devono essere chiaramente definite le interfacce con le altre parti/funzioni della PA ed in particolare i limiti di competenza e responsabilità;

- le informazioni sul campo di applicazione della certificazione date alle parti interessate devono essere chiaramente riferite all'Entità parziale certificata ed esplicitamente riportate nello scopo di certificazione;
- il logo non può essere utilizzato in abbinamento alla PA nella sua complessità, ma dovrà sempre essere chiaramente riconducibile all'Entità certificata.

La PA complessa che intenda richiedere la certificazione/registrazione di una parte della propria struttura deve formalizzare un impegno a pervenire, sulla base di uno specifico programma di estensione, alla certificazione/registrazione dell'intera PA.

La PA dovrà sempre raccogliere dati e informazione sull'intero territorio di pertinenza al fine di sviluppare una fase di identificazione e valutazione degli aspetti ambientali che non sia limitata alla sola attività oggetto della parzializzazione. Questi dati sono necessari per una corretta impostazione del programma di estensione e dei possibili obiettivi di miglioramento.

4. Aspetti ambientali indiretti

Un elemento chiave introdotto dal nuovo Regolamento EMAS è quello relativo alla gestione degli aspetti ambientali indiretti, in particolare quelli che derivano da decisioni politiche e strategiche adottate dall'amministrazione.

Per aspetti ambientali indiretti, secondo la definizione fornita dal regolamento n. 761/2001, si intendono quegli aspetti ambientali su cui l'organizzazione può non avere un controllo gestionale totale. Gli aspetti ambientali indiretti possono originarsi dall'interazione dell'organizzazione con soggetti intermedi, i quali possono, in misura ragionevole, essere influenzati dall'organizzazione stessa.

Alla luce di quanto detto, una quota significativa degli aspetti ambientali della Pubblica Amministrazione rientra tra gli aspetti ambientali indiretti, con un grado di controllo significativamente diverso caso per caso. Il SGA di una PA non può concentrare la propria attenzione ai soli "aspetti diretti", ma deve senz'altro essere esteso agli aspetti indiretti che spesso hanno addirittura una criticità e valenza maggiore (basti pensare, ad es., alla pianificazione e gestione del territorio, al rilascio delle autorizzazioni, ai rapporti con il cittadino e le parti interessate, all'elevato numero e

tipologia di soggetti presenti sul territorio, alla gestione degli acquisti o del traffico cittadino).

È possibile distinguere gli aspetti ambientali indiretti in funzione del grado di controllo ed influenza che l'Autorità locale esercita in ordine alla gestione degli stessi.

Si distinguono allora aspetti ambientali indiretti cosiddetti "di primo livello" caratterizzati da un controllo elevato e capacità di condizionamento dei comportamenti attraverso la definizione di regole di sorveglianza; ed aspetti ambientali indiretti cosiddetti "di secondo livello", in ordine ai quali si manifesta un'elevata capacità di influenzare i comportamenti attraverso la responsabilizzazione ed il coinvolgimento dei soggetti presenti sul territorio.

Con riferimento agli aspetti ambientali indiretti di primo livello occorre individuare preliminarmente le competenze di natura ambientale che costituiscono il quadro di riferimento delle attività svolte dall'Amministrazione locale.

Aspetti ambientali indiretti di primo livello possono essere così suddivisi:

1. Aspetti legati ai servizi erogati tramite terzi: nei confronti delle Aziende speciali, l'Ente locale assume un ruolo di governo e regolazione che si manifesta attraverso l'approvazione degli atti fondamentali (piano-programma, comprendente il contratto di servizio, bilanci preventivi e consuntivi), la vigilanza e la verifica dei risultati della gestione.
2. Aspetti legati all'esercizio di alcune competenze sul territorio dell'Ente locale di specifica rilevanza ambientale, i quali si distinguono a loro volta in:
 - programmazione e pianificazione (la valutazione e la valorizzazione di criteri ambientali riduce i possibili impatti generati dallo sfruttamento del territorio, dal consumo di risorse e dall'esercizio di attività economiche e sociali)
 - controllo (in assenza di controlli efficaci non vi è garanzia di un corretto funzionamento degli strumenti di protezione ambientale e prevenzione degli inquinamenti)
 - rilascio delle autorizzazioni (eventuali carenze sotto il profilo dei tempi di rilascio e dei contenuti prescrittivi finiscono per vanificare il ruolo di tutela e di prevenzione delle autorizzazioni ambientali)

Gli aspetti ambientali indiretti “di secondo livello” possono essere:

1. Aspetti legati ad azioni dirette ad incentivare l'adozione di comportamenti ambientali sostenibili
2. Aspetti legati ad azioni di educazione ambientale
3. Aspetti legati ad azioni di sensibilizzazione.

La valutazione della significatività degli aspetti ambientali dipende fortemente dalla capacità che l'organizzazione ha nell'influencare il comportamento dei soggetti intermedi; influenza che può variare molto rispetto al soggetto di riferimento, come anche rispetto agli strumenti a disposizione dell'organizzazione stessa (Contratti tipo, regole, clausole, sensibilizzazione, iniziative, ecc.).

Nella valutazione della significatività degli aspetti ambientali, in vista della successiva definizione del programma ambientale e individuazione delle procedure gestionali finalizzate a tenere sotto controllo tali aspetti, si dovrà tenere opportunamente conto del grado di controllo esercitato della Pubblica Amministrazione su ciascun aspetto ambientale indiretto. Il grado di controllo, quantificato secondo una opportuna scala di riferimento, può costituire uno dei criteri per l'analisi della significatività degli aspetti ambientali indiretti.

La figura seguente rappresenta schematicamente il diverso grado di controllo esercitabile sugli aspetti indiretti e le principali tipologie di soggetti intermedi coinvolti.

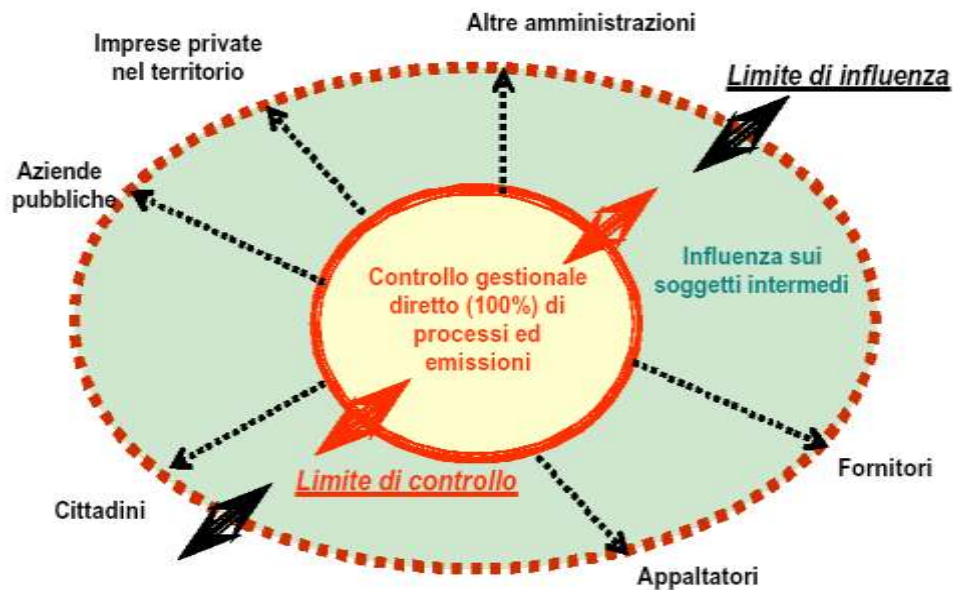


Figura 1 – Rappresentazione grafica degli aspetti diretti e indiretti

Il controllo sull'aspetto ambientale può avvenire con diverse modalità:

1. esercitando un controllo diretto e a livello elevato dei comportamenti dei soggetti intermedi;
2. condizionando i comportamenti o gli aspetti diretti dei soggetti intermedi attraverso l'imposizione di regole;
3. rendendo possibile a soggetti intermedi l'adozione di scelte o di comportamenti corretti sotto il profilo ambientale;
4. indirizzando o incentivando i comportamenti corretti da parte dei soggetti intermedi;
5. sensibilizzando i soggetti intermedi;
6. informando i soggetti intermedi.

Il livello di controllo attuale e il livello controllo potenziale rappresentano rispettivamente il punto di partenza e il punto di arrivo del grado di controllo esercitato dall'Amministrazione su ciascun aspetto ambientale indiretto.

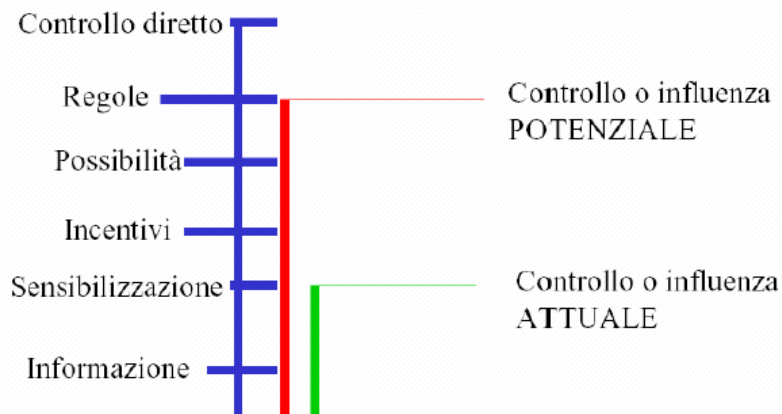


Figura 2 – Esempio di controllo attuale e potenziale su un aspetto ambientale indiretto

Occorre tenere presente che agli aspetti indiretti corrispondono sempre aspetti diretti associati per il soggetto intermedio coinvolto: il grado di controllo o di influenza determina anche la capacità di acquisire informazioni complete sugli aspetti diretti associati (es. appaltatore sul quale si esercita un elevato grado di controllo), piuttosto che la necessità di limitare l'analisi al grado di controllo (reale e potenziale), mancando un'informazione completa sugli aspetti diretti associati (es. aspetti connessi con il comportamento dei cittadini).

Gli aspetti ambientali indiretti di un'Amministrazione pubblica sono multiformi e difficilmente catalogabili: possono spaziare dal controllo gestionale di molti servizi pubblici (attraverso soggetti intermedi, come le ditte appaltatrici), agli impatti legati alla pianificazione urbanistica e territoriale (ad esempio la viabilità e al traffico urbano); dalla politica degli acquisti pubblici, all'educazione ambientale nelle scuole; dalla informatizzazione dei servizi di sportello ai cittadini, alle implicazioni ambientali delle politiche di sviluppo economico locale.

5. La comunicazione

L'aspetto comunicativo riveste un ruolo fondamentale in ogni organizzazione che intende adottare un sistema di gestione ambientale. Tuttavia, mentre le imprese generalmente hanno prassi che prevedono di fatto questo meccanismo, in modo più o meno formalizzato, nel caso delle pubblica amministrazione non si può dire sempre altrettanto. Nella realtà,

molto spesso, i problemi riscontrabili sul territorio (malfunzionamento di semafori, scelte sbagliate di pianificazione della viabilità, inadeguatezza di strade, etc) permangono per lunghi periodi di tempo e spesso vengono rimossi con semplici soluzioni solo a seguito di proteste e di incidenti. Questi e altri esempi indicano che in molti casi la mancata risoluzione del problema non è dovuta tanto alla mancata volontà politica, quanto nella mancanza di un adeguato canale strutturato di comunicazione interna che consenta di evidenziare le problematiche a chi ha la responsabilità di eseguire determinate azioni ma che non ha la possibilità, soprattutto in grandi realtà urbane, di monitorare in modo sistematico il territorio nella sua globalità.

È necessario che la PA, nel valutare i propri aspetti ambientali e nello stabilire i contenuti dei propri strumenti di governo del territorio, tenga in considerazione le segnalazioni e/o proteste dei cittadini. A fronte di segnalazioni su tematiche ambientali fatte da parti interessate (soggetti singoli o collettivi), la PA, in aggiunta a quanto già definito per legge sulla disponibilità pubblica delle informazioni ambientali, deve fornire risposte mirate, capaci di soddisfare – pur nel rispetto dell’interesse collettivo e delle politiche di governo già assunte - le richieste dei segnalanti.

La comunicazione deve essere bidirezionale, da e verso il cittadino, e deve dare la certezza che quanto lamentato, suggerito, circostanziato sia stato almeno valutato. Deve essere dato un riscontro alle segnalazioni da parte dei cittadini, motivando le eventuali cause di non accoglibilità delle richieste inoltrate.

La PA dovrebbe attivarsi e promuovere contatti anche con altri soggetti nel territorio con i quali non sono in essere già rapporti di alcun genere, allo scopo di acquisire informazioni più approfondite sullo stato dell’ambiente o informazioni sulle attività con ricadute ambientali di tali soggetti in modo da poter valutare l’avvio di iniziative volontarie comuni comunque orientate al miglioramento dello stato ambientale del proprio territorio e promuovere iniziative congiunte intese al miglioramento ambientale complessivo.

5.1. La trasparenza dell’informazione ambientale

Uno dei problemi più sentiti dalla cittadinanza oggi è l'incertezza derivante dall'indisponibilità e dall'incompletezza dei dati ambientali e dalla fiducia

nei riguardi dei soggetti che li rendono disponibili. La qualità dell'aria ed il rumore costituiscono una fonte di preoccupazione per le popolazioni residenti, soprattutto nelle grandi città. Alcuni dati vengono messi a disposizione dalle amministrazioni, ma la sensazione diffusa è che questi poco riflettano le condizioni reali percepite dal cittadino.

Non sono evidenti gli strumenti utilizzati per estrapolare i valori rilevati dai sistemi di monitoraggio, che necessariamente rappresentano un campione approssimato della realtà, alle situazioni in cui i cittadini vivono. Vi sono aree urbane nelle quali l'esposizione della popolazione è superiore ai valori ufficialmente rilevati in tutti i giorni della settimana e per molte ore al giorno. Questi soggetti sono consapevoli di vivere in tale condizione ma non ne hanno una percezione oggettiva, con il rischio, da un lato di non riuscire a far giungere segnalazioni credibili a chi amministra il territorio, dall'altro di generare una "deriva ideologica" dei problemi ambientali che non contribuisce all'individuazione delle soluzioni e determina una barriera di incomunicabilità tra le parti.

In un'Amministrazione certificata o registrata EMAS i dati ambientali sono disponibili al pubblico, eventualmente controllati da un organismo indipendente, messi a disposizione delle parti interessate ed eventualmente della magistratura che può, in caso di esposto da parte dei cittadini, avere elementi oggettivi sui quali poter supportare procedimenti a carico dei soggetti inadempienti. Il verificatore ha il compito anche di valutare la rappresentatività del dato ambientale e, in caso di carenze strutturali evidenti, richiedere all'Amministrazione l'adeguamento della rete, delle apparecchiature utilizzate, dei metodi di raccolta ed elaborazione dei dati.

6. Condivisione degli obiettivi

Un'Amministrazione che vuole aderire alla norma ISO 14001 o al Regolamento EMAS deve cercare il più ampio coinvolgimento della cittadinanza e questo significa che, oltre a una campagna capillare di informazione, l'Amministrazione deve cercare il consenso per le scelte effettuate. Programma e obiettivi ambientali devono essere identificati e proposti alle parti interessate (cittadini, associazioni ambientaliste, associazioni dei consumatori, rappresentanti delle categorie di operatori

economici, associazioni dei professionisti, ecc.) in modo pubblico e attraverso azioni mirate al raggiungimento di posizioni di convergenza.

Il miglioramento delle prestazioni ambientali esteso all'intero territorio amministrato passa anche attraverso una azione costante e continua di coinvolgimento dei soggetti che, inevitabilmente, generano impatti ambientali nel momento in cui producono valore economico, ma il cui modo di produrre può essere ricondotto in ambiti che vedono l'ambiente come una risorsa cui dedicare tutti gli sforzi di prevenzione possibili. Quest'ultimo concetto appare inevitabilmente chiaro nel momento in cui occorre rimediare alle conseguenze di danni ambientali prodotti da una non oculata politica della gestione del territorio.

La PA deve essere quindi in grado di dimostrare il trasferimento dei principi della politica ambientale e gli obiettivi di miglioramento del SGA negli atti di pianificazione e di controllo operativo, ovvero nei contenuti degli strumenti di governo del territorio (piani di governo del territorio, piani territoriali, zonizzazioni acustiche, regolamenti, norme tecniche di attuazione, ecc.).

Deve inoltre essere in grado di motivare la coerenza delle proprie scelte con la politica ambientale, anche di fronte alle parti interessate. In occasione dei cambi dell'alta Direzione a seguito delle elezioni amministrative, dovrà essere confermata o rinnovata la Politica Ambientale con specifico atto di approvazione.

Le risorse per il SGA, e per gli obiettivi in particolare, devono essere inserite esplicitamente negli strumenti di programmazione economica e finanziaria dell'ente (es. PEG, Budget, controllo di gestione) ed essere supportate da atti di appropriato livello (delibere, determinazioni, ecc.). In altre parole, gli strumenti di programmazione economica della PA devono includere le risorse necessarie per mantenere il SGA ed in particolare per raggiungere gli obiettivi.

Gli obiettivi ambientali non devono essere limitati agli aspetti diretti, ma prendere in considerazione gli aspetti indiretti al fine del miglioramento dello stato dell'ambiente nel territorio di competenza, anche coinvolgendo altri soggetti pubblici e privati. Qualora concorrano più soggetti al raggiungimento degli obiettivi (ad es. nel miglioramento di aspetti ambientali indiretti, negli accordi di programma, nelle azioni previste dai piani di azione locale in ambito Agenda 21 locale), deve essere

messo in atto un monitoraggio delle azioni intraprese dai diversi soggetti coinvolti, nel rispetto delle singole responsabilità.

7. La conformità legislativa

L'individuazione delle leggi ambientali applicabili deve essere estesa sia a quelle di pertinenza della PA, laddove la PA stessa svolga attività in qualche modo riconducibili anche ad un'impresa manifatturiera e/o di servizi (obblighi diretti, es: esercizio di immobili, attività di manutenzione, officina meccanica, ecc.), sia a quelle applicabili alla PA in quanto Ente pubblico che possiede specifiche competenze, definite per legge, (in particolare quelle locali) che regolino in vario modo le pubbliche attività (pianificazione territoriale e di settore, gestione del ciclo delle acque, dei rifiuti, rilascio di autorizzazioni, ecc.).

Lo stato di conformità legislativa costituisce un prerequisito fondamentale per intraprendere un percorso di certificazione ambientale. È evidente tuttavia che lo stato giuridico, le disposizioni legislative che regolamentano la disponibilità e l'uso di risorse economiche, lo stato patrimoniale e l'assetto organizzativo conferiscono alla PA particolari caratteristiche, in quanto:

- spesso il patrimonio immobiliare risulta molto consistente; inoltre spesso una PA “possiede” immobili non solo perché li ha acquistati o perché li usa direttamente, ma perché il possesso le viene attribuito, nel corso del tempo, in forza di trasferimenti di competenze tra diversi organi dello stato e dell'Amministrazione locale e spesso il trasferimento non viene sostenuto da nuove risorse per la gestione ordinaria e straordinaria della nuova competenza e delle nuove proprietà;
- la necessità di gestire in modo trasparente i procedimenti amministrativi di assegnazione di incarichi e appalti, in conformità alle leggi ed ai regolamenti interni richiede di operare sempre per atti ufficiali e procedure pubbliche determinate per legge, che allungano sensibilmente l'iter ed i tempi di intervento;
- le ingenti risorse economiche e finanziarie necessarie per i molteplici interventi di competenza della PA possono a volte richiedere l'accesso alle risorse di bilancio di più esercizi;

- l'Alta Direzione è rappresentata o influenzata in modo determinante dalla parte politica della PA; ciò comporta una discontinuità di indirizzo ad ogni cambiamento di orientamento politico al vertice.

Nonostante la conformità legislativa costituisce un inevitabile prerequisito e un elemento di credibilità nella certificazione UNI EN ISO 14001 e nella registrazione ai sensi del Regolamento EMAS, in sede di certificazione, si presenta una NC di tipo "legislativo" nel caso di mancato rispetto di una legge che individua per la PA una specifica responsabilità e/o competenza ed una scadenza (a titolo di esempio: non solo la mancata presenza di una autorizzazione allo scarico di cui la PA è titolare e responsabile, ma anche la mancata definizione della zonizzazione acustica in presenza di una scadenza).

Nel caso di prescrizioni che si applicano in modo specifico al patrimonio della PA (ad es. gestione dell'amianto, pratiche di prevenzione incendi) e per le quali siano necessarie risorse economico-finanziarie ingenti rispetto alle disponibilità di bilancio, la PA deve definire un programma dei lavori e di controllo del mantenimento della conformità nel tempo, che espliciti tempi e scadenze, risorse economiche e responsabilità per il rispetto di tutti i requisiti legislativi applicabili su tutte le proprietà.

8. Integrazione con il processo di Agenda21 locale ed EMAS territoriale

Vale la pena di evidenziare una rilevante novità introdotta con il nuovo Regolamento EMAS, che mette a disposizione delle amministrazioni uno strumento di promozione dello sviluppo locale potenzialmente molto efficace. La novità è contenuta nell'articolo 11 comma 1: per promuovere la partecipazione delle PMI, comprese quelle concentrate in aree geografiche ben definite, le autorità locali, di concerto con le associazioni di settore, le camere di commercio e i soggetti interessati, possono fornire assistenza per identificare gli impatti ambientali significativi. Questo breve accenno è ripreso ed approfondito nella Decisione 2001/681/CE, nel cui ambito si delineano possibili interventi di supporto alla diffusione dei sistemi di gestione ambientale nei distretti industriali e nelle aree ad alta densità turistica.

La Decisione stabilisce che il verificatore può considerare gli elementi di EMAS messi in comune nel territorio come passi già compiuti dalle singole organizzazioni, che possono così avere un percorso facilitato per la registrazione. Come è intuibile, la Decisione apre un varco significativo per l'applicazione delle logiche del sistema di gestione EMAS quali strumenti per politiche di sviluppo locale orientate alla sostenibilità e basate sulla cooperazione. È significativo che la Decisione contenga un riferimento esplicito ai processi di Agenda 21 Locale, nell'ambito dei quali l'attuazione di un approccio alla gestione ambientale in chiave territoriale può costituire uno strumento applicativo dalle elevate potenzialità.

Sulla scorta di queste indicazioni, sono state avviate alcune esperienze di promozione dell'approccio EMAS a livello territoriale, mirate a favorire lo sviluppo di una corretta gestione ambientale da parte dei soggetti ("intermedi" per l'ente che governa il territorio) localizzati in aree distrettuali e ad elevata concentrazione industriale.

Un Sistema di Gestione Ambientale applicato al territorio di riferimento dell'Ente/Autorità Locale, e non alla sola componente amministrativa, deve comprendere tutte le attività, pubbliche e private, economiche e sociali, effettuate su di esso. EMAS di territorio è una realtà molto annunciata, ma finora poco attuata per la sua complessità e per le implicazioni politiche e tecniche necessarie per affrontare tutti i problemi ambientali connessi. L'approccio integrato sul territorio alla gestione ambientale consente infatti un controllo indiretto dell'efficacia delle politiche attuate dall'amministrazione che lo ha adottato. Questo introduce notevoli criticità in quanto il mancato raggiungimento degli obiettivi ambientali, il livello scadente delle prestazioni ambientali o la perdita della registrazione evidenziano in modo oggettivo le carenze organizzative, tecniche, politiche, culturali dei soggetti che governano il territorio.

9. Le certificazioni ISO 14001 e le registrazioni EMAS in Italia e nel mondo

Nella figura seguente è riportato il numero complessivo di siti certificati ISO 14001 e le registrazioni EMAS in Italia e nel mondo (dati aggiornati a fine 2006).

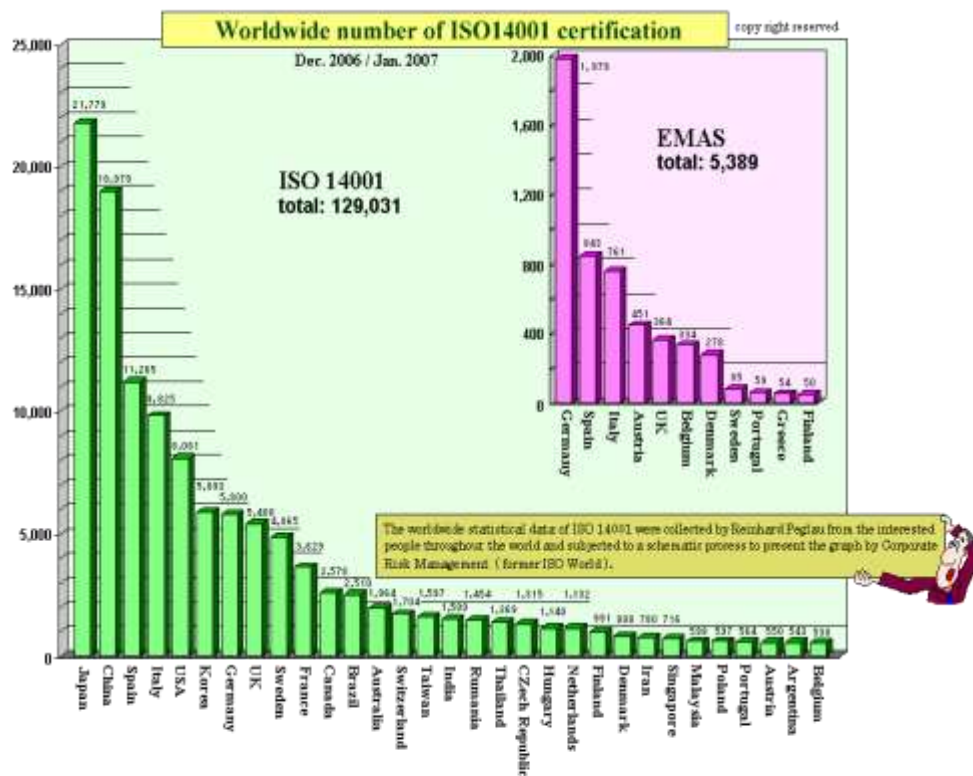


Figura 3 – Certificazioni ISO 14001 e registrazioni EMAS in Italia e nel mondo

Entrando più nel dettaglio della situazione italiana, sulla base dei dati Sincert aggiornati al 31/8/2007, i siti complessivamente certificati in Italia sono 11.288. Le Pubbliche Amministrazioni certificate in Italia sono 362, di cui 36 in Lombardia e 3 in Provincia di Bergamo (tra cui i 2 siti della Presidenza Direzione Generale e dell'Assessorato all'Ambiente e Tutela Risorse Naturali). È interessante osservare che su territorio provinciale non vi sono Comuni certificati.

Per quanto riguarda le registrazioni EMAS, il numero complessivo di Pubbliche Amministrazioni in Italia è pari a 47, a fronte di un numero complessivo di circa 700 siti.

10. Caso studio: la certificazione e registrazione EMAS di un Comune lombardo

10.1. Il Territorio

Il Comune di Cirimido si trova nella zona sud ovest della provincia di Como, verso il confine con la provincia di Milano. Confina a nord con il Comune di Guanzate, a est con il Comune di Lomazzo, a sud con il Comune di Turate e a ovest con il Comune di Fenegrò.

Il territorio ha un'estensione di 2,64 km² e si sviluppa in maniera decisa lungo la direttrice nord-sud. La morfologia territoriale è subpianeggiante, debolmente ondulata, con quote digradanti da 300 m s.l.m. a nord a 265 m s.l.m. a sud. La parte settentrionale del territorio è caratterizzata dai primi dolci rilievi morenici dell'anfiteatro del Lario relativi alla glaciazione intermedia.

Nel Comune di Cirimido non sono presenti corsi idrici superficiali e non vi sono nemmeno corpi idrici nel territorio circostante che possano in qualche modo interagire con il territorio comunale per quanto concerne possibili situazioni di emergenza (esondazioni).

Il suolo è per circa il 20% ad uso residenziale 0,51 19,32, per circa il 7% ad uso produttivo, per circa il 24% occupato da boschi e foreste, per circa il 45% ad uso agricolo e per il restante 4% utilizzato per attività ricreative.

Il nucleo abitato del Comune è situato nel settore centro settentrionale del territorio; gli insediamenti produttivi sono localizzati principalmente nella parte centrale in un contesto agricolo e infine le porzioni nord e sud del territorio comunale sono caratterizzate dalla presenza di estese aree boschive.

10.2. L'organizzazione

I servizi pubblici garantiti dal Comune di Cirimido alla propria Cittadinanza sono suddivisi in cinque settori principali:

- Area Demografica e Statistica (Demografico e Anagrafe; Stato Civile; Elettorale; Leva; Servizi Cimiteriali);

- Area Amministrativa e Finanziaria (Ragioneria e Personale; Tributi; Commercio, Segreteria e Protocollo, Istruzione, Servizi Culturali e Biblioteca, Sport e Tempo Libero);
- Area Servizi Sociali in Convenzione (Servizi socio – Assistenziali, Rapporti con ASL e istituzioni, Sportello affitti e assegnazione alloggi);
- Area Tecnica e Manutentiva (Ecologia; Lavori Pubblici; Edilizia Privata e Urbanistica);
- Area di Vigilanza in Convenzione (Polizia Municipale, Viabilità, Polizia Amministrativa).

10.3. La politica

Il principio guida dell'Amministrazione è quello di mantenere l'attuale situazione in termini di distribuzioni delle aree residenziali, produttive e boschive, senza prevedere espansioni, anche in considerazione della dimensione territorio, al fine di assicurare una buona vivibilità ai cittadini.

La missione del comune di Cirimido è quindi quella di predisporre le migliori condizioni possibili al fine di garantire uno sviluppo sostenibile, secondo i principi di Agenda 21, con l'adesione alla carta di Aalborg, convinti che solo tale sviluppo potrà garantire la salvaguardia del territorio, delle Parti Interessate e la qualità della vita dei cittadini.

Attraverso il documento di politica ambientale, l'Amministrazione si è impegnata a perseguire una politica di miglioramento continuo delle prestazioni ambientali, riducendo al minimo, dove tecnicamente possibile ed economicamente sostenibile, ogni impatto negativo verso l'ambiente coinvolto dalle sue attività e dalle altre realtà che operano sul territorio.

In particolare l'Amministrazione intende :

- migliorare l'efficienza delle rete idrica e ridurre le perdite d'acqua nel sottosuolo, utilizzare in modo razionale gli impianti di riscaldamento negli edifici pubblici (in particolare la Scuola Elementare);
- migliorare l'efficienza degli impianti pubblici di illuminazione, limitando nel contempo il consumo energetico e le emissioni luminose, ottimizzare la gestione dei rifiuti.

Al fine di attuare i propri principi ha previsto di promuovere, sviluppare e supportare le seguenti attività:

- realizzare e mantenere efficace un Sistema per la Gestione Ambientale, in accordo alla norma UNI EN ISO 14001 e al regolamento EMAS;
- essere conformi a leggi e regolamenti ambientali a qualsiasi livello (locale, nazionale e comunitario);
- privilegiare la prevenzione nei confronti dell'ambiente durante lo sviluppo di nuovi processi, prodotti, servizi;
- adottare le misure necessarie per prevenire e gestire le emergenze ambientali;
- monitorare periodicamente le attività comunali e gli aspetti ambientali del territorio specialmente le attività produttive;
- formulare sostenibili programmi di miglioramento basati sui risultati dei monitoraggi;
- assegnare traguardi di miglioramento fattibili e verificarne il raggiungimento;
- coinvolgere Amministratori comunali, Dipendenti comunali, Cittadini e Parti Interessate nella sensibilizzazione verso l'ambiente;
- instaurare un dialogo ed una fattiva cooperazione con le istituzioni centrali e periferiche;
- informare e formare i Cittadini sugli aspetti ambientali inerenti al territorio;
- conoscere e valutare la gestione ambientale dei propri Fornitori/Appaltatori;
- riesaminare periodicamente la Politica Ambientale diffondendola tra gli Amministratori, i Dipendenti, i Cittadini e le Parti Interessate (nello specifico le scuole, con attenzione particolare ai bimbi della scuola materna ed elementare, i portatori di handicap, gli anziani e le Associazioni Locali).

Il Comune di Cirimido si impegna in sede di ogni bilancio di previsione a destinare le risorse finanziarie necessarie per il raggiungimento degli obiettivi ambientali.

10.4. Gli aspetti ambientali

Le emissioni in atmosfera delle attività comunali sono principalmente dovute alle caldaie alimentate a metano di servizio nei vari immobili comunali e agli automezzi, sia comunali, sia di proprietà degli appaltatori che svolgono attività per conto del Comune.

Gli scarichi idrici dovuti alle attività svolte dal Comune sono esclusivamente di origine civile e recapitati in fognatura. La gestione delle infrastrutture per la gestione del ciclo delle acque (acquedotto, fognatura e depurazione) è affidata alla società Antiga S.p.A. e l'impianto di depurazione si trova al di fuori del territorio comunale. Il Comune ha comunque messo in atto le opportune procedure per tenere sotto controllo le attività svolte dall'appaltatore e viene informato regolarmente sui risultati delle analisi effettuate.

I rifiuti prodotti dalle attività comunali sono principalmente assimilabili ai rifiuti urbani e raccolti in forma differenziata (obiettivo raggiunto nel 2004 con l'introduzione di appositi contenitori negli uffici).

La produzione di rifiuti urbani sul territorio è stata nel 2005 pari a 796 t, di cui circa il 40% in forma differenziata, con obiettivo di ulteriore incremento. Nel 2005 sono state distribuite attrezzature per il compostaggio domestico, con relativo sconto sulla tassa rifiuti alle famiglie aderenti, dato il successo dell'iniziativa nel 2004. Il Regolamento comunale per la gestione dei rifiuti individua in modo molto chiaro i criteri per l'assimilazione.

La raccolta dei rifiuti urbani e delle frazioni differenziate (carta e cartone, plastica, vetro) è affidata a ditta esterna, sulla quale è esercitato un buon grado di controllo attraverso la verifica dei formulari delle frazioni di raccolta differenziata e della relativa IV copia. In convenzione con il Comune di Fenegrò e ubicato sul territorio di quest'ultimo Comune, si trova il Centro di raccolta differenziata dei rifiuti, dove i cittadini possono conferire numerose tipologie di rifiuti tra cui, oltre a quelle già oggetto di raccolta porta a porta, inerti, sfalci, contenitori etichettati T/F, oli esausti, batterie, pile.

La principale risorsa energetica utilizzata dalle attività comunali è l'energia elettrica per il servizio di pubblica illuminazione. Il piano di miglioramento prevede la sostituzione del 20% dei corpi illuminanti con modelli a basso consumo e minore dispersione energetica. Si segnala inoltre l'introduzione di un obiettivo di installare un impianto solare all'interno del complesso scolastico.

Il Comune esercita la sua capacità di influenza sugli aspetti ambientali associati alle attività svolte sul territorio attraverso la sua azione di pianificazione e controllo, che si concretizza principalmente

nell'elaborazione dei PRG e nel rilascio delle autorizzazioni (permesso di costruire, allaccio in fognatura, etc.). Per la valutazione della significatività degli aspetti ambientali indiretti si tiene conto della capacità di influenza che il Comune può esercitare sui soggetti esterni coinvolti.

10.5. Il sistema di gestione ambientale

Il sistema di gestione ambientale del Comune di Cirimido, integrato al sistema di gestione per la qualità è costituito da un insieme di documenti così costituito:

- un Manuale Qualità e Ambiente
- 18 procedure di sistema
- 14 procedure operative

A questo si aggiungono ulteriori strumenti di gestione già esistenti (es. Regolamenti comunali) o introdotti con il SGA. In particolare è stato predisposto un capillare registro degli adempimenti legali, periodicamente revisionato, che consente di tenere sotto controllo le prescrizioni attive e passive applicabili al comune e garantisce un buon livello di aggiornamento. È in fase di sperimentazione un efficace database per la gestione di tali adempimenti, sostituendo in questo modo lo strumento cartaceo attuale.

Il Piano di miglioramento è tenuto sotto controllo e viene riesaminato periodicamente lo stato di avanzamento: rispetto a quanto previsto all'inizio del triennio di certificazione, nel 2006 restavano da completare solo alcuni obiettivi quali l'adeguamento alla normativa sull'inquinamento luminoso (proroga termini legge regionale), il recepimento nel PRG dei vincoli sulle zone di rispetto dei pozzi, l'incremento degli "acquisti verdi", la mappatura della rete acquedottistica.

Ai fini della convalida EMAS, è stato introdotto un piano di miglioramento 2005-2008 che include gli obiettivi ancora da completare e ne introduce alcuni nuovi, tra cui l'incremento della raccolta differenziata (41%), il miglioramento dell'efficienza luminosa della rete di pubblica illuminazione, l'installazione di un impianto solare all'interno del complesso scolastico, la riduzione del 50% delle aree critiche ai fini dell'inquinamento acustico.

La comunicazione interna ed esterna relativa alle segnalazioni provenienti da parti esterne interessate sono gestite attraverso gli strumenti previsti, tenendo in debita considerazione le segnalazioni dei cittadini di carattere marginali.

Nel complesso il SGA è dotato di una struttura documentale completa e ben articolata. Anche l'applicazione evidenzia un buon livello di maturità del sistema, anche grazie a una proficua integrazione con il SGQ e alla recente revisione finalizzata alla convalida EMAS.

10.6. La Certificazione del Sga e la Convalida Emas

Con la certificazione del proprio sistema di gestione ambientale l'Amministrazione Comunale ha voluto confermare il proprio impegno ad operare nel rispetto dell'ambiente verso il continuo miglioramento a garanzia di tutte le parti interessate (cittadini, associazioni, organizzazioni, imprese). Il progetto è stato sviluppato con il supporto della società Servizi Qualità e Ambiente S.r.l. e in parte finanziato dall'Amministrazione Provinciale di Como. Dopo aver raggiunto la Certificazione ISO 9001 per il Sistema Qualità (dicembre 2001) l'attenzione è stata rivolta alla norma ISO 14001 (Sistema Gestione Ambientale), e la relativa certificazione conseguita nel maggio 2004 a seguito dell'audit effettuato dall'Organismo di Certificazione Ciscert S.p.A., per le seguenti attività: "Pianificazione e controllo ambientale del territorio comunale. Gestione di immobili comunali, aree verdi e relativi impianti, rete viaria e traffico. Gestione in forma associata di: piattaforma ecologica e protezione civile. Controllo sulle attività affidate a terzi di: approvvigionamento e distribuzione acqua potabile, rete fognaria, raccolta e trasporto rifiuti".

L'oggetto della certificazione è stato formulato, secondo le indicazioni del Sincert, con l'obiettivo di evidenziare quali attività sono direttamente svolte e su quali il Comune esercita un controllo sull'attività svolta da soggetti terzi.

Successivamente il Sistema di Gestione Ambientale è stato adeguato ai requisiti del Regolamento EMAS ed è stato raggiunto l'obiettivo della Convalida EMAS nel mese di febbraio a seguito dell'audit da parte di Certiquality S.r.l. che, in veste di Verificatore Accreditato, ha esaminato e confermato l'adeguatezza della Dichiarazione Ambientale e la correttezza delle informazioni ivi riportate.

L'iter EMAS è stato completato nel Luglio del 2006 con la registrazione da parte del Comitato EMAS e l'iscrizione nel Registro Europeo.

10.7. La collaborazione con l'università di Milano Bicocca

È opportuno segnalare infine una partnership che ha permesso la comunicazione e il contatto tra due mondi apparentemente lontani quali il Comune e l'Università. Il Dipartimento di Scienza dell'Ambiente e del Territorio della Bicocca ha sviluppato due tesi:

- identificazione e validazione di indicatori e indici per la certificazione ambientale di Enti Locali;
- sviluppo ed applicazione di un software per la certificazione ambientale di Enti Locali.

In particolare la prima delle due tesi è stata realizzata a completamento del corso di studi nella facoltà di Scienze Ambientali ed è stata discussa in data 6 luglio 2005 all'Università Bicocca di Milano. Durante il lavoro di tesi è stato messo a punto uno strumento utile al monitoraggio locale delle condizioni ambientali, per quantificare i parametri che ne indicano la qualità (ad esempio la qualità dell'aria, dei corpi idrici, del suolo). Nell'esame del territorio sono stati individuati e scelti indicatori di condizione ambientale, suddivisi per:

- caratteristiche territoriali: assetto del territorio, situazione geologica, situazione idrogeologica del comparto acque sotterranee, situazione idrogeologica del comparto acque superficiali;
- caratteristiche chimico-fisiche: comparto aria, rumore, odori, inquinamento luminoso, radiazioni ionizzanti, radiazioni non ionizzanti;
- caratteristiche sociali: trasporti, viabilità, traffico, salute pubblica, rifiuti.

Tali indicatori e indici "misurano" le condizioni reali al momento iniziale dello studio e costituiscono la base dalla quale partire per il miglioramento continuo delle condizioni ambientali. Questo conferma l'intenzione dell'Amministrazione prestare la massima attenzione al territorio e destinare risorse alla sua difesa e riqualificazione.

La seconda delle due tesi ha avuto lo scopo, in una prima fase, di mettere a punto un sistema idoneo a semplificare le procedure di raccolta ed

elaborazione dati per l'ottenimento della certificazione di qualità ambientale per Enti Locali alla luce delle indicazioni vigenti a livello nazionale e comunitario. Il software è stato sviluppato e differenziato in funzione di una serie di obiettivi generali e specifici riferiti alla "classe" di appartenenza dell'Ente considerato.

L'ambito di applicazione è infatti piuttosto vasto ed un lavoro sistematico deve partire da una classificazione della casistica possibile in categorie relativamente omogenee. La seconda fase della tesi ha previsto l'applicazione al caso reale della certificazione del Comune di Cirimido.

In conclusione, la partnership con l'Università servirà a monitorare gli indicatori significativi e critici e prevedere, attraverso un piano programmato, un percorso di miglioramento continuo, sia riferito alla realtà locale, sia in confronto con altre realtà.

L'introduzione di un software dedicato contribuirà ad ottimizzare i tempi per la raccolta e l'elaborazione dei dati necessari al perfetto funzionamento del sistema di gestione ambientale.

Tra i risvolti pratici per il Comune rientrano le utili informazioni sugli indicatori relativi all'inquinamento (atmosferico, luminoso, acustico, elettromagnetico), alla sicurezza viabilistica, alle barriere architettoniche, alla previsione dei principali eventi atmosferici (piovosità, nevicate, ecc.), per la formazione di un adeguato "data base" e consentire così una corretta programmazione delle attività di prevenzione e di intervento.

Tutti questi dati costituiranno la base di confronto rispetto a realtà nazionali ed estere di pari livello, per la ricerca dell'eccellenza attraverso il miglioramento continuo.

11. Sintesi

La registrazione/certificazione ambientale rappresenta l'espressione più evidente del nuovo indirizzo che, a livello internazionale e dell'Unione Europea, si sta consolidando in materia di politica ambientale e sostenibilità, relativamente alle scelte di governance degli Enti e delle Autorità Pubbliche locali.

Tra i diversi possibili schemi di certificazione applicabili a una Pubblica Amministrazione, i due i più diffusi e certamente più significativi sono la certificazione ISO 14001 e la registrazione EMAS. Per entrambi gli schemi è essenziale la definizione del campo di applicazione del sistema di gestione ambientale, cioè la precisa delimitazione dei confini gestionali dell'organizzazione pubblica che vuole avviare il processo di certificazione/registrazione: in particolare, è fortemente scoraggiata la parzializzazione delle Organizzazioni soggette a certificazione/registrazione poiché la struttura funzionale e amministrativa dotata di autorità e competenze adeguate per attuare politiche veramente efficaci per l'ambiente può essere vista solo nell'intera PA.

Un elemento chiave introdotto dal nuovo Regolamento EMAS è quello relativo alla gestione degli aspetti ambientali indiretti, in particolare quelli che derivano da decisioni politiche e strategiche adottate dall'amministrazione. Tra gli aspetti legati all'esercizio delle competenze sul territorio dell'Ente locale di specifica rilevanza ambientale, particolare rilievo assumono le attività di programmazione e di pianificazione del territorio, attraverso la valutazione e la valorizzazione di criteri ambientali nelle scelte di assetto del territorio, al fine di ridurre i possibili impatti generati in termini di sfruttamento del territorio, inquinamento indotto e consumo di risorse attribuibili all'esercizio di attività economiche e sociali.

Tra gli altri aspetti prioritari da prendere in considerazione per un'organizzazione che intende certificarsi o registrarsi, si possono ricordare: la comunicazione verso l'esterno e in risposta alle sollecitazioni degli attori locali, la trasparenza dell'informazione ambientale, la condivisione degli obiettivi ambientali e la loro quantificazione attraverso indicatori numerici riproducibili e verificabili nel tempo, la corretta gestione degli adempimenti legislativa in carico all'Amministrazione.

La certificazione/registrazione del sistema di gestione ambientale può essere l'occasione per un Ente Locale per avviare, attraverso un percorso di riassetto gestionale interno, un processo di riesame degli strumenti di governo del territorio, recuperando una logica troppo spesso dimenticata di integrazione tra le politiche ambientali e le quelle di sviluppo del territorio.

Bibliografia

Andreis D., Cucinato E., “La certificazione ambientale applicata a un territorio: opportunità e vantaggi”, in *Ingegneria Ambientale*, anno XXIX, n.2, febbraio 2000

Certiquality, *Linee guida per l’attuazione del sistema di gestione ambientale presso gli Enti della Pubblica Amministrazione*, Maggio 2003

Comune di Cirimido, *Dichiarazione Ambientale – Dati consolidati al 31-12-2006*

Doria L., “Agenda 21 ed EMAS nella politica ambientale delle Amministrazioni Comunali locali italiane”, in *Economia delle fonti di energia e dell’ambiente*, n.3, pp.23-36, 2001

Falorni S., Verdesca D., *La Certificazione Ambientale degli Enti Pubblici e del Territorio*, IlSole24Ore, Milano, 2003

Ferrero D., “Politiche e strumenti per la promozione da parte degli enti locali dei sistemi di gestione ambientale (EMAS e ISO 14000) nei diversi settori produttivi” – Rapporto finale corso Forma21 “Formazione operativa di funzionari su Agenda 21 e politiche per la sostenibilità”, Gennaio 2004