

EMAS QUALE STRUMENTO DI GESTIONE DEL TERRITORIO DA PARTE DI UNA AMMINISTRAZIONE COMUNALE

PREMESSA

Il Regolamento (CEE) 1836/93 istituisce uno schema Comunitario di gestione dell'ambiente destinato in modo specifico ad imprese operanti nel settore industriale manifatturiero ed applicabile al sito in cui vengono svolte le relative attività produttive.

Tuttavia, il legislatore europeo non ha precluso l'applicazione di EMAS ad altre attività con impatto ambientale, ma ha dato a queste ultime una diversa priorità definendole "registrabili a titolo sperimentale". Infatti, agli inizi degli anni 90, cioè nel periodo di elaborazione del testo del Regolamento, le attività industriali erano state valutate come di gran lunga le più problematiche dal punto di vista ambientale. Durante i primi anni di funzionamento dello schema, in molti Paesi dell'Unione è stata invece sentita l'esigenza di incentivare l'applicazione di EMAS ad altre attività quali, ad esempio i trasporti.

Negli ultimi anni diverse centinaia di organizzazioni, operanti nei più svariati settori economici, hanno richiesto di poter aderire allo schema, anche se solo a titolo sperimentale, ottenendo una registrazione a livello nazionale. Queste organizzazioni, che oggi non appaiono nel registro Europeo, avranno il riconoscimento formale della UE con l'adozione di EMAS II prevista per i primi mesi del 2001.

Sono stati finora interessati molto settori quali, ad esempio le attività bancarie ed assicurative, i trasporti, i servizi, ; tra questi forse uno dei casi più interessanti riguarda le amministrazioni locali.

LE ESPERIENZE EMAS NELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

I primi a promuovere EMAS presso la pubblica amministrazione sono stati gli Inglesi. Ad oggi vi è nel Regno Unito una grande esperienza in questo settore visto l'elevato numero di amministrazioni locali registrate, ma non mancano esempi concreti anche in Germania, Austria ed in Italia. Un gran numero di esse ha preferito certificare il proprio sistema di gestione ambientale secondo la norma ISO 14001.

Da una analisi dei modelli finora applicati alle realtà comunali, soprattutto nel Regno Unito, emerge che il lavoro fatto in relazione all'attuazione della norma ISO 14001 e del Regolamento 1836/93 ha seguito nella quasi totalità 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 suddivisa in "unità di business" 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 comuni interfacce che necessariamente richiedono di essere gestite e finalizzate alla corretta interpretazione dei principi contenuti nel Regolamento, principi che consentono 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.

Le esperienze Europee inoltre dimostrano come il cittadino non sia stato quasi mai pienamente partecipe del processo che ha portato a registrare uno o più servizi o l'intero comune. Eppure il Regolamento chiaramente indica come uno dei principali fattori di successo la piena collaborazione, in tutte le fasi di attuazione dello schema, di coloro che, con i propri comportamenti e con il proprio contributo, possono essere determinanti nel raggiungimento degli obiettivi. E' evidente che, nel caso dei comuni, il cittadino è sicuramente uno, se non il principale, di quei soggetti la cui

partecipazione consapevole è necessaria per il raggiungimento della registrazione e del conseguente beneficio costante e continuo dal punto di vista della qualità dell'ambiente e della qualità della vita.

ANALISI DI ELEMENTI SPECIFICI PER LE AMMINISTRAZIONI COMUNALI

Una amministrazione comunale dovrebbe tendere a registrarsi a livello di territorio, poiché così facendo dimostra di prendere in considerazione tutte le problematiche ambientali derivanti sia dalle attività gestite in proprio sia da quelle di altri soggetti sui quali comunque può avere una influenza più o meno incisiva. Nel fare ciò, essa deve tenere conto almeno dei seguenti elementi critici:

Il Cittadino

Il pubblico è sempre il cliente finale di EMAS; tra le varie categorie di soggetti che rappresentano il pubblico c'è sicuramente quella dei cittadini. Nel caso dei comuni, il cittadino è un cliente speciale perché è contemporaneamente oggetto della informazione sul miglioramento ambientale e soggetto che contribuisce al successo dello schema. Esso è un cliente speciale anche in funzione del fatto che non può decidere di rivolgersi alla concorrenza. Il prodotto finale, nel caso dei comuni, è la qualità della vita e pertanto, data la singolarità della situazione, il cittadino deve poter incidere in modo determinante sulle scelte effettuate. La partecipazione nelle scelte strategiche, che hanno una diretta e/o indiretta influenza deve essere assicurata. La soddisfazione del cliente (e non dell'utente) è importante anche dal punto di vista elettorale in quanto esso può decidere di cambiare il proprio "fornitore" alla fine del mandato istituzionale scegliendo un altro soggetto ritenuto più affidabile e più attento nei confronti dell'ambiente.

Aspetti ambientali indiretti

Un elemento chiave finora poco considerato è quello relativo alla gestione degli aspetti ambientali indiretti, cioè quelli che derivano da decisioni politiche e strategiche adottate dall'amministrazione. Un comune EMAS deve attuare una politica di continuo controllo e monitoraggio degli aspetti ambientali e dell'efficacia delle azioni intraprese per evitare, prevenire, mitigare conseguenze ambientali derivanti da provvedimenti di varia natura adottati dall'amministrazione stessa. E' evidente che questo approccio richiede un sistematico coordinamento fra tutte le funzioni dell'amministrazione, con procedure che prevedono pareri preventivi e follow-up rispetto ai provvedimenti adottati e conseguenti azioni correttive immediate nel caso di evidenza oggettiva di problemi. Questo metodo di lavoro dovrebbe coinvolgere sia le funzioni prettamente tecniche ed amministrative del Comune, sia le funzioni politiche attraverso un continuo "riesame della Direzione" (sindaco e giunta) che, evidentemente deve essere pienamente consapevole e del proprio ruolo e delle proprie responsabilità.

Comunicazione interna

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 della pubblica amministrazione non si può dire altrettanto, almeno, stando ai risultati delle osservazioni quotidiane e delle proteste dei cittadini. I vigili urbani, gli operatori ecologici, gli autisti dei mezzi pubblici, i tecnici addetti alla manutenzione, dovrebbero essere, nel loro lavoro quotidiano, obbligati a segnalare situazioni anomale e partecipare quindi, come dipendenti e come cittadini, al processo di rimozione delle cause che li determinano. Ad esempio, ingorghi per malfunzionamento di impianti semaforici o per scelte di viabilità sono costantemente sotto i nostri occhi per periodi di tempo lunghissimi e spesso vengono rimossi con semplici soluzioni solo a seguito di forti proteste. Pericolosi avvallamenti nelle strade non vengono rimossi se non a seguito di proteste e/o di incidenti. La sistemica sosta selvaggia nelle aree di movimento dei mezzi pubblici, con blocco totale del traffico, non viene affrontata in modo strutturato. Questi esempi, ma altri centinaia potrebbero completare il panorama, indicano che non è tanto nella volontà politica il non affrontare e risolvere le situazioni, quanto nella mancanza di una informazione interna strutturata che consente 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.

Comunicazione esterna

La comunicazione esterna deve essere anzitutto bi-direzionale, cioè 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 motivando le eventuali le cause di non accoglibilità delle richieste inoltrate. Ci si deve ricordare infatti che, nel caso EMAS, le problematiche sono di tipo ambientale e di sicurezza del cittadino ed investono una sfera che va al di là della sola qualità del servizio erogato. La salute e l'ambiente sono un diritto e pertanto deve essere motivato qualunque rifiuto rispetto ad un problema che, se sollevato, evidentemente esiste in quanto ha determinato il disagio che ha portato alla azione di protesta.

L'informazione deve essere continua affinché sia il cittadino, che l'amministrazione possano trarre utili benefici da essa. Ad esempio, con riferimento alla viabilità, molto spesso si assiste a variazioni anche sostanziali che provocano disagi alla popolazione residente. Quasi mai viene data una informazione delle motivazioni, delle scelte tecniche e, quasi mai, vengono monitorate le conseguenze delle scelte effettuate. Il pubblico dovrebbe poter dare un contributo per la determinazione dell'efficacia delle soluzioni adottate. L'informazione dovrebbe inoltre dare la certezza al cittadino che il disagio è preso in esame e che i responsabili tengono debitamente conto delle segnalazioni.

Condivisione degli obiettivi

Un Comune che vuole aderire al Regolamento deve cercare il più ampio coinvolgimento della cittadinanza e questo significa che, oltre ad una campagna capillare di informazione, l'amministrazione deve cercare il consenso per le scelte effettuate. Programma ed 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 consenso plebiscitario è difficilmente ottenibile, tuttavia lo strumento comunicativo deve essere l'elemento di forza dell'amministrazione teso a portare il singolo cittadino ad accettare soluzioni che, pur se qualche volta onerose, sono strategiche dal punto di vista ambientale.

L'ambiente deve essere garantito, ma deve essere garantita anche la possibilità per le popolazioni di crescere da un punto di vista della qualità globale della vita. EMAS rappresenta anche una opportunità di lavoro e di sviluppo e quindi di crescita economica nel rispetto dei valori fondamentali dell'ambiente. Una gestione degli insediamenti produttivi da parte dell'Amministrazione, improntata alla logica EMAS, può conciliare gli aspetti di crescita economica e di rispetto dell'ambiente. Il miglioramento dell'ambiente passa anche attraverso una azione costante e continua di coinvolgimento dei soggetti che, inevitabilmente inquinano in quanto producono, ma il cui modo di produrre può e deve essere ricondotto in ambiti che vedono il bene 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.

Incentivi

EMAS è uno strumento volontario e pertanto è a questo principio che le amministrazioni comunali, che vi voglio aderire, debbono ispirarsi nell'ambito delle attività di promozione sul territorio. La condivisione della collettività deve pertanto passare anche attraverso una costante e continua politica di incentivi atti a premiare chi, attraverso il proprio comportamento individuale o collettivo, contribuisce alla riuscita del progetto. Ad esempio, il cittadino potrebbe, attraverso un sistema di tassazione differenziata (ICI, tasse sui rifiuti, costo dei servizi, ecc.), essere incentivato al recupero delle case situate nei centri storici ai fini di utilizzo come abitazione principale. Nel contempo dovrebbe essere penalizzata, con strumenti fiscali ed autorizzativi, la scelta della co-

dovrebbe essere penalizzata, con strumenti fiscali ed autorizzativi, la scelta della costruzione di nuove case che, pur se ammesse nei PRG, costituisce di fatto un utilizzo spesso inopportuno e non strettamente necessario del territorio. Per le imprese dovrebbe essere stabilita una serie di provvedimenti atti a facilitare gli insediamenti produttivi per chi ha o si impegna ad ottenere la registrazione EMAS. Lo stesso dicasi per tutti quei soggetti che, su base volontaria, contribuiscono ad un miglioramento della qualità dell'ambiente ad esempio scegliendo tecnologie pulite, e/o prodotti ecologicamente compatibili, ottenendo una certificazione ISO 14001, ecc.. Un'amministrazione comunale ha sicuramente una serie di strumenti di pressione che tuttavia devono essere utilizzati in modo compatibile con i principi di adesione volontaria contenuti nel regolamento.

La trasparenza

Uno dei problemi più sentiti dalla cittadinanza oggi è quello della qualità dell'ambiente, e, di conseguenza la incertezza derivante dalla indisponibilità e dalla incompletezza di dati ambientali e/o dalla fiducia nei riguardi dei soggetti che li rendono disponibili. La qualità dell'aria ed il rumore costituiscono, secondo recenti sondaggi, fonte di una grande preoccupazione per le popolazioni residenti soprattutto nelle grandi città. Alcuni dati vengono messi a disposizione dalle amministrazioni, ma si ha la sensazione che questi quasi mai riflettano le condizioni reali percepite dal cittadino. Si sa infatti che vengono effettuati rilievi (inquinanti, rumore, elettrosmog, ecc.) solo nei termini prescritti dalle leggi vigenti e si sa anche che non sempre i limiti massimi sono rispettati.

Le condizioni di vita di minoranze della cittadinanza, che nei casi delle grandi metropoli sono rappresentate anche da migliaia di unità, sono sicuramente ignorate in quanto le decisioni (es. limitazione del traffico) sono prese solo al raggiungimento di valori limite ottenuti da medie di dati. Non sono evidenti gli strumenti utilizzati, se mai ve ne sono, per estrapolare i valori rilevati dalle centraline alle reali situazioni. Vi sono centinaia di aree urbane nelle quali l'esposizione della popolazione residente è certamente molto superiore ai valori limite in tutti i giorni della settimana e per molte ore al giorno. Questi soggetti sono consapevoli di vivere in condizioni di costante pericolo per la salute e non c'è modo per essi di far giungere questa preoccupazione a chi ha il potere/dovere di governare.

Altro problema è certamente quello legato alla qualità delle misure, sulla cui affidabilità oggi non vi sono certezze. In un Comune EMAS, i dati ambientali sono disponibili, controllati da un organismo indipendente, messi a disposizione delle parti interessate e, perché no, del magistrato 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 ed, in caso di carenze strutturali evidenti, richiedere all'amministrazione l'adeguamento della rete, delle apparecchiature utilizzate, dei metodi di raccolta ed elaborazione dei dati, ecc.

L'educazione ambientale

Il rispetto per l'ambiente e l'utilizzo razionale delle risorse è anche un fatto di cultura. Le nuove generazioni, sono quotidianamente bombardate da messaggi che contengono la parola "ambiente" e "natura", ma difficilmente hanno una corretta e completa percezione di cosa sia il vero significato di queste parole e di come il comportamento individuale ne possa influenzare in modo indiretto la qualità. Chiari sono i concetti del non sporcare, del non alterare gli equilibri dei parchi e delle riserve, del rispetto degli ecosistemi. Raramente viene affrontato, nella sua globalità, il significato, in termini di impatto ambientale, del consumo di una risorsa (elettricità, acqua, gas, ecc.), dell'uso di prodotti, dello smaltimento dei contenitori e degli involucri, ecc. viene quindi a mancare la percezione dell'importanza dei gesti e dei comportamenti del vivere quotidiano.

E' partendo da queste considerazioni che una amministrazione comunale dovrebbe, nell'intraprendere il percorso EMAS, prevedere un forte impegno nei confronti delle scuole di ogni ordine e grado, affinché sia inserita l'educazione ambientale nei programmi scolastici. Il futuro cittadino sarà direttamente chiamato a partecipare, con il proprio contributo, al successo della politica ambientale. Un'idonea educazione consentirà ai futuri consumatori, lavoratori e cittadini di tenere sempre

presente l'importanza dell'ambiente nei comportamenti individuali e nell'esercizio delle attività lavorative.

CONCLUSIONI

E' evidente che, se una amministrazione locale si limitasse a considerare solamente gli aspetti ambientali diretti, essa commetterebbe un errore di fondo in quanto le responsabilità "ambientali" di tali amministrazioni sono ben più ampie ed investono soprattutto la qualità della vita dei cittadini.

Nell'adottare il programma di miglioramento ambientale, un comune EMAS non si può esimere dal prendere in considerazione tutte le situazioni che possono derivare dalle scelte politiche e programmatiche della giunta.

In definitiva:

- ?? la condivisione delle scelte deve essere ricercata quanto più possibile anche attraverso una costante campagna di informazione e di confronto con le parti economiche e non economiche interessate nelle fasi di attuazione del progetto. Questo implica che, una volta attuato lo schema, deve essere garantita una costante informativa su come il processo sta evolvendo e su quali traguardi l'amministrazione sta concentrando le proprie forze in quel momento. Il cittadino e/o le parti interessate dovrebbero avere la possibilità di intervenire indicando situazioni di devianza rispetto ai risultati attesi;
- ?? la trasparenza costituisce un aspetto rilevante dello schema. La verifica indipendente dei dati ambientali richiesti dal Regolamento per la dichiarazione ambientale costituisce elemento di garanzia per il cittadino il quale ha possibilità di conoscere con esattezza la tipologia delle misure effettuate in relazione ad altri parametri quali affidabilità, frequenza e rappresentatività della situazione reale;
- ?? il monitoraggio continuo contribuisce ad individuare problemi e situazioni diverse da quelle ipotizzate in fase di progetto e quindi consente di adottare rapidamente misure correttive adeguate ed in tempi ragionevoli;
- ?? EMAS fa sì che le problematiche ambientali possano essere prevenute ed attenuate nella loro rilevanza grazie al contributo delle parti interessate (cittadini, associazioni ambientaliste, ecc.) sia in fase di attuazione che in fase di esercizio delle soluzioni proposte.

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. Certo è che l'approccio integrato sul territorio consente di fatto un indiretto controllo dell'efficacia dell'amministrazione che lo ha adottato. E' questo il punto critico. Il non raggiungimento degli obiettivi ambientali, o la perdita della registrazione evidenzia in modo oggettivo le carenze organizzative, tecniche, politiche, culturali e, chi fallisce, non ha più alibi.

In sostanza, l'adozione di politiche ambientali trasparenti, quali sono quelle indicate in EMAS, non consente più il *bluff* dietro al quale alcune amministrazioni nascondono la propria incapacità di gestire e risolvere problemi ambientali.