



L'APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO EMAS NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

di Mara D'Amico e Silvia Ubaldini
 APAT - Servizio interdipartimentale per le certificazioni ambientali

Premessa

La consapevolezza dell'interazione tra l'elemento umano, le attività produttive e gli effetti sull'ambiente è ormai ben radicata nella mentalità di tutti noi. Sempre di più alle parti sociali viene richiesto un fattivo coinvolgimento nei processi decisionali riguardanti la protezione dell'ambiente e la salute dei cittadini, dando rilevanza al contributo che possono fornire per incidere positivamente sulla sostenibilità dello sviluppo.

L'ambiente infatti costituisce ad oggi un elemento centrale nelle politiche comunitarie. Inoltre la normativa nazionale, negli anni recenti, ha introdotto anche per gli enti locali i concetti di efficacia ed efficienza, avviando un inevitabile cambiamento culturale.

La certificazione ambientale (ISO 14001 ed EMAS) ha offerto l'opportunità, per gli enti locali, di coniugare queste due tendenze, utilizzando uno strumento che permette di perseguire lo Sviluppo Sostenibile attraverso criteri di eco-efficienza.

In particolare, l'applicazione del Regolamento CE 761/2001 (EMAS) per un ente pubblico può rappresentare, in termini di efficienza, in aggiunta ai vantaggi determinati dall'attuazione del Sistema di Gestione Ambientale (SGA), uno schema per valutare la sostenibilità ambientale delle proprie attività nell'ottica del miglioramento continuo e nella piena conformità alla normativa ambientale (efficienza).

Appare limitativo considerare le Pubbliche Amministrazioni solo soggetti che erogano servizi, in quanto esse sono localmente responsabili dello sviluppo della politica ambientale del territorio. Le motivazioni sostanziali che possono indurre un Ente locale all'adozione di un Sistema di Gestione Ambientale risultano quindi:

- il miglioramento dell'efficienza interna;
- il miglioramento della qualità del territorio di pertinenza e della vita dei cittadini.

È proprio in quest'ultimo caso che tale applicazione, in particolare nell'ambito dello schema EMAS, dimostra la sua validità.

Il forte incremento che si osserva nel numero delle registrazioni e delle certificazioni degli enti pubblici in tutta Europa mostra che le possibilità offerte dalla certificazione

ambientale, in particolare dalla registrazione EMAS, si sono dimostrate stimolanti. In una recente indagine condotta in materia di "Sistemi di gestione volontari e Pubblica Amministrazione"¹ gli enti intervistati hanno attribuito per il 49% anche all'adesione ad EMAS il miglioramento delle proprie performance ambientali.

Tale fenomeno, con l'apertura nella revisione del regolamento EMAS del 2001 a tutti i settori produttivi e dei servizi (si ricorda che il primo Regolamento EMAS era destinato alle sole industrie manifatturiere) era ampiamente atteso.

Confrontando i dati italiani di fine dicembre 2007 con il resto d'Europa emerge che in quest'ambito non solo presentiamo dati congruenti, ma che siamo il paese leader per numero di registrazioni di enti pubblici, in particolare Amministrazioni Comunali e Provinciali (figura 1), anche grazie alle politiche di incentivo promosse a livello Regionale e Provinciale² destinate ad Enti Locali.

Tale risultato si rileva sia in termini assoluti che percentualmente rispetto al numero di registrazioni. Ricordiamo che l'Italia vanta il terzo posto per registrazioni EMAS dopo la Germania e la Spagna, con una curva di crescita in costante ascesa.

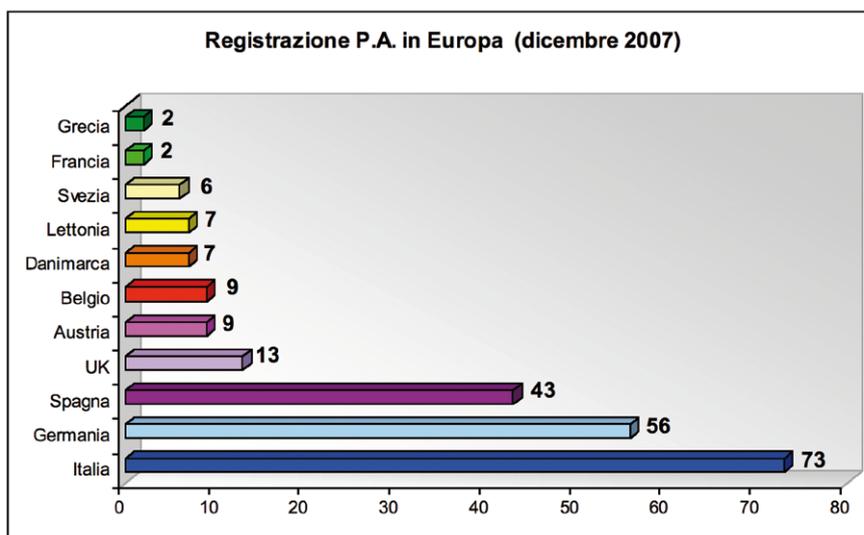


figura 1

Negli ultimi mesi inoltre sono state registrate numerose Amministrazioni Comunali che hanno contribuito ad aumentare ulteriormente il divario fra l'Italia e gli altri stati membri. A marzo 2008 infatti risultano registrate EMAS ben 95 Pubbliche Amministrazioni (figura 2); ciò ha permesso al settore di attestarsi al secondo posto per diffusione della registrazione EMAS a livello nazionale, superando settori storicamente molto sensibili e che hanno ritenuto di poter

Regioni d'Ambiente

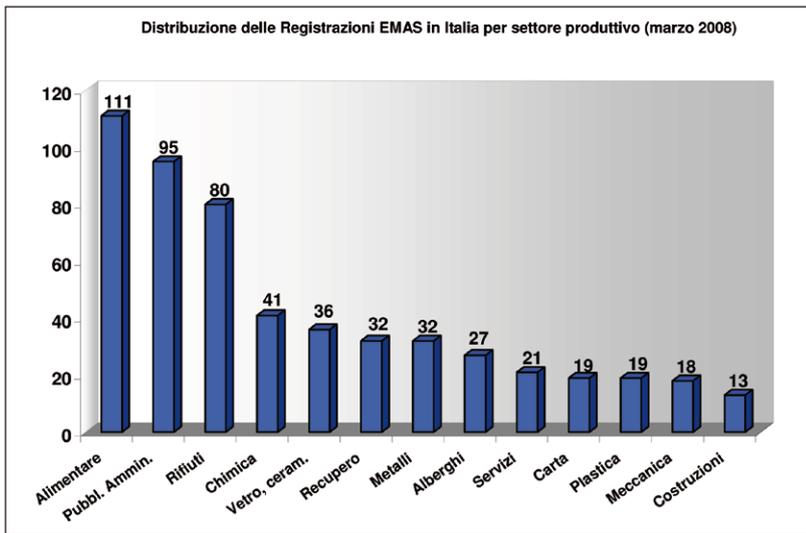


figura 2

trarre vantaggio dall'applicazione del Regolamento EMAS (settore chimico, settore energetico, settore rifiuti) fin dalla sua prima emanazione. Essendo il settore della Pubblica Amministrazione quello con il più alto trend di crescita, è lecito supporre che nel breve periodo potrebbe diventare il settore in cui maggiore è l'adesione al Regolamento EMAS.

Analisi delle Dichiarazioni Ambientali della Pubblica Amministrazione

In ambito italiano i risultati illustrati rappresentano il frutto di un decennale percorso di applicazione dello Schema di cui può essere significativo ripercorrere alcuni passi principali tramite l'analisi di uno strumento chiave di riferimento ovvero le *Dichiarazioni Ambientali* (DA) redatte dalle Pubbliche Amministrazioni stesse.

Le prime Pubbliche Amministrazioni Italiane (prevalentemente Comuni) che sceglievano EMAS si caratterizzavano per la redazione di DA particolarmente dettagliate che presentavano una descrizione molto articolata dei seguenti punti:

- *descrizione del territorio in tutte le sue componenti* (storiche, demografiche, sociali, politiche, economiche e ambientali);
- *descrizione dettagliata del Sistema di Gestione Ambientale*, spesso supportata dagli elenchi delle principali procedure e istruzioni operative implementate;
- *metodologia utilizzata per la individuazione e valutazione della significatività aspetti ambientali*;
- *analisi degli aspetti ambientali diretti delle sedi di pertinenza dell'Amministrazione supportati dalla relative rappresentazioni grafiche* (ad esempio trend dei consumi di energia, acqua, produzione indifferenziata dei rifiuti,

riciclo della carta da ufficio, toner, etc.);

- *programma ambientale con obiettivi di miglioramento principalmente correlati agli aspetti ambientali diretti*.

Era evidente, per la maggior parte di esse, che l'obiettivo principale era funzionale alla Pubblica Amministrazione stessa che in questo modo poteva avere in un unico documento tecnico un quadro di sintesi sulla situazione sociale, politica e ambientale del territorio gestito.

Particolarmente carente appariva invece la valutazione della significatività degli aspetti ambientali indiretti che solo nelle DA più lungimiranti si traducevano prevalentemente in pochi obiettivi,

come ad esempio la selezione mediante criteri ambientali di fornitori di beni e di servizi.

Inoltre le DA, spesso prolisse e di taglio tecnico, risultavano scarsamente fruibili da un pubblico medio, mancando uno degli obiettivi principali del Regolamento che vede in tale documento uno *strumento chiave di trasparenza e dialogo tra le parti*.

Nel corso del tempo, grazie anche a svariate attività formative, informative e di promozione, l'applicazione di EMAS tra gli Enti Pubblici sta assumendo gradualmente un ruolo diverso.

Di fatto EMAS dovrebbe rafforzare i poteri istituzionali di governo e gestione del territorio di una Pubblica Amministrazione che si esprimono con la capacità di influenzare attraverso la pianificazione, la programmazione, il controllo e il corretto esercizio delle mansioni amministrative, le attività e i comportamenti ambientali dei cittadini e delle organizzazioni.

Molte Pubbliche Amministrazioni stanno acquisendo sempre più la consapevolezza che EMAS può essere anche uno strumento di *governance territoriale*, infatti, già nelle più recenti Dichiarazioni Ambientali si ravvisano nei Programmi Ambientali obiettivi di miglioramento inerenti a scelte strategiche legate alla gestione del territorio.

Un valido contributo in tale direzione è stato fornito dalle Pubbliche Amministrazioni stesse confrontatesi nell'ambito del *Open Group TANDEM*⁶, in cui uno studio maggiormente approfondito degli aspetti ambientali indiretti ha portato ad individuare le seguenti tematiche che dovrebbero essere prese in considerazione nell'applicazione del Regolamento:

1. *Pianificazione territoriale e di settore* (individuazione di





nuovi insediamenti produttivi, recupero e/o bonifica di aree degradate, Piani Regolatori, mobilità e viabilità).

Ad esempio un Comune a vocazione industriale potrebbe inserire nel Programma Ambientale progetti per la creazione di nuovi insediamenti che agevolano quelle organizzazioni con elevata compatibilità ambientale (aziende certificate ISO 14001 e/o EMAS, aziende che si dotano delle "Migliori Tecnologie Disponibili", etc.) stabilendo per la concessione di nuove aree requisiti ambientali quali reti fognarie separate, impianti di depurazione consortili, cunicoli tecnologici, mobilità sostenibile etc.

2. *Gestione del territorio in condizioni straordinarie* (variazioni della pressione antropica in comuni turistici o in occasione di grandi eventi culturali o sportivi).

La Pubblica Amministrazione dovrebbe dimostrare ad esempio come intende affrontare criticità quali l'incremento della produzione di rifiuti, dell'uso di risorse (acque ed energia) la depurazione delle acque, la viabilità, il rumore, il rischio di incidenti.

3. *Accordi con gli altri soggetti presenti sul territorio* (associazioni di categoria).

Il coinvolgimento dei principali attori sul territorio potrebbe riguardare progetti di certificazione ambientale e/o interventi strutturali di miglioramento ambientale degli insediamenti (ad es. potenziamento degli impianti di depurazione, dei trasporti, attività di formazione per le PMI etc).

4. *Strumenti di supporto alle politiche ambientali* (incentivazione alla Certificazione ambientale, uso di tecnologie a fonti energetiche rinnovabili, GPP, semplificazioni amministrative, l'adozione di sgravi fiscali etc).

Conclusioni

La tutela dell'ambiente deve essere considerata uno degli obiettivi primari nel governo di un territorio. In questo am-

bito, come abbiamo visto, EMAS può divenire elemento di miglioramento ambientale continuo e un impegno per accrescere il livello di protezione e valorizzazione del territorio. Tale impegno dovrebbe tradursi per le Pubbliche Amministrazioni nel miglioramento della qualità della vita di tutti i cittadini. Sotto questo aspetto assume particolare rilievo il potenziale comunicativo che deriva da un'adeguata e trasparente informazione sullo stato dell'ambiente attraverso la Dichiarazione Ambientale.

Il miglioramento continuo perseguito tramite programmi ambientali finalizzati ad una gestione strategica del territorio è il principio guida che deve tradursi in obiettivi concreti applicando i requisiti metodologici specificati dal Regolamento. Ovviamente per il raggiungimento dei suoi obiettivi una Pubblica Amministrazione non può prescindere dalla condivisione di essi con gli altri soggetti presenti sul territorio: le associazioni di categoria, le aziende, i cittadini.

La Pubblica Amministrazione nel futuro, dunque, dovrà convogliare tutti gli sforzi che finora sono stati principalmente dedicati al miglioramento della gestione interna per realizzare sul territorio azioni di promozione e significativo coinvolgimento di tutte le parti interessate.

Solo così il Regolamento EMAS troverà davvero efficace applicazione, configurandosi come strumento d'eccellenza per la *governance territoriale* e per il conseguimento degli obiettivi tesi allo sviluppo sostenibile.

Note

¹ Studio EVER in Seminario sui "Supporti metodologici e linee guida per l'applicazione del Sistema di Gestione Ambientale ISO 14001 ed EMAS agli Enti della Pubblica Amministrazione" Marco Frey - Scuola Superiore si Sant'Anna - PISA.

² ad es. Fondo per lo sviluppo sostenibile della Provincia Autonoma di Trento: Legge provinciale n. 28 del 29/08/1988 e s.m. art. 12 bis (incentivazione degli interventi di promozione dello sviluppo sostenibile); DG.R. n°7/13277 del 13/06/2003 - Documento di programmazione economico finanziaria regionale 2004/2007 - Regione Lombardia.

³ L'Open Group Tandem è costituito da una rete di oltre 60 Enti Pubblici.