

Strumenti di gestione ambientale nella Pubblica Amministrazione

La gestione del territorio e delle sue valenze ambientali è sicuramente centrale per qualsiasi Pubblica Amministrazione.

Gli sforzi organizzativi e gestionali per sottolineare l'unicità ed il valore del proprio territorio, nonché la particolare attenzione che l'amministratore riesce a dare a particolari tematiche ambientali (consumi idrici o energetici, produzione e raccolta di rifiuti, zonizzazione acustica, per citarne alcuni), trovano da qualche anno sostanziale applicazione grazie ad alcuni strumenti di gestione che andremo brevemente a trattare nel presente articolo. Partendo dai più consolidati (le certificazioni ambientali di sistema) ed arrivando ai più innovativi (i marchi ambientali di prodotto a valenza territoriale), passando per la gestione delle emissioni di gas serra (tema del momento, destinato ad avere sempre più peso all'interno dell'agenda politica delle amministrazioni pubbliche che governano i territori), cercheremo di tracciare il quadro degli strumenti di gestione ambientale a disposizione della Pubblica Amministrazione.

Certificare la propria qualità ambientale

Il settore della Pubblica Amministrazione è uno dei più sensibili e proattivi verso strumenti volontari di gestione ambientale della propria organizzazione. La certificazione ambientale riveste un ruolo particolarmente importante nel "sistema paese" per via della particolare autorevolezza che le parti interessate (cittadini in primis) attribuisco-



no ai soggetti certificati in una materia, come quella ambientale, sotto gli occhi di tutti perché di particolare sensibilità collettiva. La Pubblica Amministrazione riveste infatti un triplice ruolo di soggetto programmatore, normatore e controllore, che ha effetti diretti ed indiretti di notevole e quotidiana portata per tutti noi, imprese e cittadini. Proprio per la sua responsabilità, si ritiene particolarmente significativo ed autorevole qualunque riconoscimento e attestazione di conformità rilasciato alla Pubblica Amministrazione.

La certificazione dei Sistemi di Gestione Ambientale delle Pubbliche Amministrazioni (es. Comuni, Province, Comunità montane, Enti gestori di aree protette, ecc.) in accordo alla UNI EN ISO 14001¹ e/o al Regolamento EMAS² si è rapidamente diffusa a livello nazionale, con ovvi risvolti in termini di visibilità e di valenza "sociale" che tali certificazioni possiedono per le parti interessate.

Ciò si innesta su una lettura particolarmente complessa ed articolata della realtà

¹ Norma emanata dall'International Organization for Standardization nel 2004 (prima edizione del 1996) e recepita a livello europeo da EN e a livello italiano dall'UNI.

² Il Regolamento CE n. 1221/09 (prima edizione del 1993) Eco-Management and Audit Scheme (EMAS) è uno strumento volontario creato dalla Comunità Europea al quale possono aderire volontariamente le organizzazioni (aziende, enti pubblici, ecc.) per valutare e migliorare le proprie prestazioni ambientali e fornire al pubblico e ad altri soggetti interessati informazioni sulla propria gestione ambientale. Esso rientra tra gli strumenti volontari attivati nell'ambito del V Programma d'azione a favore dell'ambiente. Scopo prioritario dell'EMAS è contribuire alla realizzazione di uno sviluppo economico sostenibile, ponendo in rilievo il ruolo e le responsabilità delle organizzazioni.



delle PA. Basti pensare, ad esempio, alla pianificazione e gestione del territorio, al rilascio delle autorizzazioni, alla tutela delle risorse ambientali, ai rapporti con il cittadino e le parti interessate, all'elevato numero e tipologia di soggetti presenti sul territorio, alla gestione degli acquisti e della mobilità.

Il SGA di una PA non può concentrare, quindi, la propria attenzione ai soli aspetti ambientali che può tenere sotto controllo ("aspetti ambientali diretti"), campo di prova che caratterizza i SGA delle aziende, specialmente manifatturiere, ma deve essere estesa anche agli aspetti che la Pubblica Amministrazione può influenzare ("aspetti ambientali indiretti"), che spesso hanno una criticità e valenza maggiore.

La particolare complessità delle Pubbliche Amministrazioni si desume anche dalle numerose competenze che sono loro assegnate per legge e che variano in funzione della loro tipologia (Regioni, Province, Comuni, Enti gestori di aree protette).

Pertanto risulta importante l'analisi (cosid-

detta Analisi Ambientale Iniziale) che la Pubblica Amministrazione deve condurre sulle proprie attività e competenze, e sull'individuazione di tutti gli aspetti ambientali, sia diretti che indiretti. In particolare, per questi ultimi, l'analisi deve identificare le modalità con cui la Pubblica Amministrazione può influenzare i comportamenti degli altri soggetti sul territorio (si pensi agli insediamenti residenziali, piuttosto che al tessuto agricolo o produttivo o alle aree di pregio naturalistico) e, di conseguenza, perseguire il miglioramento della qualità dell'ambiente e della vita dei cittadini. Nella valutazione della significatività degli aspetti ambientali è quindi necessario tenere conto dello stato dell'ambiente nel territorio di competenza della Pubblica Amministrazione e delle attività presenti nello stesso. Un esempio dell'importanza della gestione degli aspetti ambientali è la gestione dei servizi pubblici locali ed il controllo delle società partecipate da parte della Pubblica Amministrazione, che può presentare delle criticità in relazione al fatto che la rile-



Nella valutazione della significatività degli aspetti ambientali è quindi necessario tenere conto dello stato dell'ambiente nel territorio di competenza della Pubblica Amministrazione e delle attività presenti nello stesso



vanza per l'ambiente di questi servizi pubblici può essere elevatissima; possono essere in attività anche specifici impianti con elevato impatto ambientale (si pensi agli impianti di trattamento/smaltimento di rifiuti o reflui). Pertanto, occorre fare in modo (nel progettare, attuare e verificare un SGA) di prevedere azioni tali da poter rispondere di fronte alle parti interessate di come la Pubblica Amministrazione abbia applicato i principi della prevenzione dell'inquinamento e del miglioramento continuo anche nell'esercizio della propria influenza verso i soggetti che direttamente gestiscono questi servizi.

La conformità legislativa è un altro aspetto fondamentale nell'applicazione del Sistema di Gestione Ambientale. Nel caso della Pubblica Amministrazione nell'individuazione dei requisiti legislativi ci sono due livelli. Il primo, analogamente a quanto avviene ad esempio per un'impresa manifatturiera è connesso alla titolarità e alla gestione di edi-

fici e strutture presso le quali vengono svolte le attività (gestione immobili, rifiuti, scarichi di reflui). Il secondo, invece, è legato alle specifiche competenze definite per legge che attribuiscono alla Pubblica Amministrazione poteri e compiti di governo del territorio (attività di pianificazione e programmazione, regolamentazione, rilascio di autorizzazioni e vigilanza ambientale del territorio).

Anche nella gestione delle emergenze, la Pubblica Amministrazione dovrà tenere conto, sia delle emergenze legate alle strutture e le attività operative svolte direttamente (come occorre per qualsiasi tipologia di organizzazione), sia delle emergenze derivanti da incidenti e calamità naturali che possono colpire il territorio (eventi determinati dalla presenza di impianti a rischio di incidente rilevante, frane, alluvioni, incendi, terremoti, ecc.)

La definizione degli obiettivi di miglioramento ambientale con effetti sul territorio e la loro quantificazione è uno dei temi che creano più difficoltà alla Pubblica Amministrazione. Da una parte è difficile reperire le risorse necessarie per il raggiungimento degli obiettivi ambientali (e che dovrebbero essere inserite negli strumenti di programmazione economica e finanziaria della Pubblica Amministrazione). Per contro, spesso, gli obiettivi legati alla gestione del territorio non dipendono unicamente dall'operato della Pubblica Amministrazione, ma anche da soggetti terzi.

Per quanto riguarda, infine, la competenza del personale della Pubblica Amministrazione, si deve porre un'attenzione particolare al personale che opera nell'ambito delle attività di pianificazione e per il rilascio delle autorizzazioni, considerata la notevole valenza che tali atti hanno come ricaduta sul territorio.

³ Fonte: Accredia (Ente Italiano di Accreditamento) aggiornato a dicembre 2011. Le certificazioni UNI EN ISO 9001 detengono il primato con un totale di circa 133.000 organizzazioni certificate (di cui 1261 della PA). Le certificazioni dei Sistemi di Gestione della Sicurezza (OHSAS 18001:07) sono circa 5500 (di cui 17 della PA).

Malgrado tutte le difficoltà che la Pubblica Amministrazione può riscontrare nell'implementazione di un SGA, la certificazione ambientale può costituire la dimostrazione dell'avvio di politiche di sostenibilità, garantendo allo stesso tempo un rapporto di trasparenza verso i cittadini e gli utenti. In particolare, per le aree protette, la certificazione ambientale stimola i protagonisti a identificare caratteristiche del proprio territorio che possono costituire ricchezze ed essere valorizzate. Vengono così identificati progetti e obiettivi di miglioramento che consentono di valorizzare le caratteristiche del territorio anche sul piano del turismo sostenibile, dello sviluppo compatibile del territorio e dell'economia globale. Il successo registrato dalla certificazione ambientale è testimoniato dai numeri. In Italia ci sono infatti quasi 16.000 organizzazioni certificate UNI EN ISO 14001 sotto accreditamento, rispetto a un totale di circa 160.000³. Inoltre, della quarantina di Organismi di Certificazione operanti nella certificazione dei sistemi di gestione ambientale, 11 sono accreditati nel settore EA 36, ovvero Pubblica Amministrazione. Se consideriamo il numero totale di certificazioni UNI EN ISO 14001, 555 appartengono al settore EA 36, il che rappresenta un 3,5% del totale delle certificazioni SGA, per la stragrande maggioranza rilasciate ai Comuni (ca 400) e le restanti a strutture regionali, Province, Comunità Montane, Consorzi ed altre Pubbliche Amministrazioni, da sottolineare come circa 25 sono riconducibili ad enti gestori di aree protette.

Geograficamente, le certificazioni UNI EN ISO 14001 nel settore EA 36 sono distribuite principalmente nelle seguenti regioni: Liguria e Piemonte (ciascuna intorno al 15% del totale), Toscana ed Emilia Romagna (ciascuna ca 10%), ed a seguire Friuli Venezia Giulia, Lombardia e Trentino Alto Adige (tutte sopra il 5% del totale).

Da considerare che a queste organizzazioni vanno in parte aggiunte le circa 240 Pubbliche Amministrazioni che hanno optato per l'EMAS: strumento volontario che ag-



giunge al sistema di gestione ambientale un potente mezzo di comunicazione, quale la Dichiarazione Ambientale. La dichiarazione ambientale descrive infatti i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi ambientali

fissati ed indica in che modo e con quali programmi l'organizzazione prevede di migliorare continuamente le proprie prestazioni in campo ambientale.

Da considerare infine che alcune pubbliche amministrazioni stanno considerando la concreta possibilità di puntare al "certificato di eccellenza" rappresentato dalla certificazione integrata qualità, ambiente e sicurezza. Grazie a una struttura normativa sostanzialmente analoga (logica del PDCA: Plan-Do-Check-Act), e su certi punti praticamente sovrapponibile (emanazione di una politica mirata, programmi di miglioramento, gestione documentazione, riesame della Direzione), le organizzazioni puntano a ottimizzare gli sforzi di costruzione e gestione del sistema, puntando a massimizzare le prestazioni in termini di qualità dei propri servizi, di miglioramento ambientale del proprio territorio, di salvaguardia del personale che opera sotto la sua responsabilità.

Andrea Moretto

Responsabile Certificazione Prodotto
Ambiente Italia srl
www.ambienteitalia.it



La dichiarazione ambientale descrive infatti i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi ambientali fissati ed indica in che modo e con quali programmi l'organizzazione prevede di migliorare continuamente le proprie prestazioni in campo ambientale